Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 068

Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enige andere wetten in verband met de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 maart 2015

Algemene inleiding

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van het verslag dat de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft uitgebracht. Ik dank de fracties die hun steun voor (onderdelen van) het wetsvoorstel hebben uitgesproken. Ik lees dat de meeste fracties zich kunnen vinden in het uitgangspunt dat degene die in een justitiële inrichting verblijft daar ook een bijdrage voor betaalt. Ik heb ook kennisgenomen van de vragen en de zorgen die zijn geuit door leden van de verschillende fracties, met name ten aanzien van de resocialisering. Omdat alle fracties over dit onderwerp vragen hebben gesteld, zou ik op dit onderwerp graag nader ingaan en daarna de resterende vragen beantwoorden. Ik hoop daarmee de zorgen die over dit punt leven, weg te kunnen nemen.

Ik wil graag vooropstellen dat het kabinet zich realiseert dat de financiële positie van een groot deel van de gedetineerden beperkt is. Het kabinet is zich er van bewust dat de inning van de bijdrage, gelet op deze bijzondere doelgroep, specifieke problemen kan meebrengen en zorgvuldige uitvoering vergt. Tot de zorgvuldige uitvoering van de inning behoren ook voorzieningen die voorkomen dat de bijdrage ertoe leidt dat bijdrageplichtigen in dusdanige financiële problemen komen, dat andere (sociale) problemen ontstaan. Voordat ik op deze voorzieningen inga, wil ik evenwel graag nog ingaan op de relatie tussen het hebben van schulden en resocialisatie, waar veel leden naar vroegen. In dit verband wijs ik op het onderzoek van de Hogeschool Utrecht, *Gevangen in schuld* [1], waarin een lijst is opgenomen van literatuur over de relatie tussen schulden en recidive. Uit geen van de in de lijst opgenomen onderzoeken blijkt van een directe relatie tussen het hebben van schulden en resocialisering (recidive), zo concluderen ook de onderzoekers (zie blz. 8 van het rapport). Het WODC zal in 2015 een haalbaarheidstoets uitvoeren naar de koppeling tussen de monitor Nazorg ex-gedetineerden en de Recidivemonitor, opdat meer inzichten kunnen worden verkregen. Vorenstaande neemt niet weg

[1] N. Jungmann e.a., *Gevangen in schuld. Over de uitzichtloze schuldsituaties van cliënten van de verslavingsreclassering*, 2 juli 2014.

kst-34068-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

dat over het algemeen wordt uitgegaan van een indirecte relatie tussen het hebben van schulden en recidive. Het WODC-onderzoek naar de predictieve validiteit van de Recidive Inschattingsschalen (RISc) spreekt van correlaties tussen de in dat instrument onderscheiden factoren – waaronder «inkomen en omgaan met geld» – en recidive. Er is niet (per definitie) een oorzakelijk verband tussen het hebben van schulden en criminaliteit; het hebben van een schuld hoeft niet de reden te zijn dat iemand een delict pleegt. Het hebben van schulden kan bijvoorbeeld ook slechts een teken zijn dat een persoon beperkte capaciteiten heeft om impulsen te beheersen of om problemen op te lossen. Een andere weg waarlangs er een – weliswaar oorzakelijke, maar nog steeds indirecte – band tussen schulden en resocialisering en recidive zou bestaan, is dat het hebben van schulden invloed heeft op andere leefgebieden, zoals inkomen en wonen. Een voorbeeld dat in het rapport *Gevangen in schuld* wordt genoemd is dat doordat beslag wordt gelegd op het inkomen, de huur niet meer kan worden betaald. Na een paar maanden huurachterstand dreigt er uithuiszetting. Die dreiging trekt de aandacht weg van andere belangrijke zaken, zoals een zinvolle dagbesteding of het onderhouden van relaties met familieleden. Het ontbreken van een stabiele woonomgeving is bovendien aangewezen als risicofactor voor recidive. Met andere woorden, de financiële problemen leiden tot andere (sociale) problemen, waardoor risico's voor de resocialisering ontstaan. Om een dergelijke doorwerking van de bijdrage te voorkomen zijn diverse voorzieningen getroffen. In de eerste plaats is het, op grond van Titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht – die op de bijdrage van toepassing is –, mogelijk om een betalingsregeling te treffen of uitstel van betaling te verlenen. In de met deze nota naar aanleiding van het verslag meegezonden concept algemene maatregel van bestuur (hierna: het conceptuitvoeringsbesluit) is de wijze waarop hiermee wordt omgegaan nader uitgewerkt. In de beschikking waarin de hoogte van de bijdrage wordt vastgesteld, wordt een standaardbetalingsregeling aangeboden van zes maandelijkse betalingstermijnen. De bijdrageplichtige kan deze standaardbetalingsregeling telefonisch of schriftelijk (per brief of email) treffen. Dit zal worden aangegeven op de beschikking. De bijdrageplichtige hoeft geen nadere gegevens te overleggen om voor de standaardbetalingsregeling in aanmerking te komen. Indien een betaling in zes termijnen niet haalbaar is, kan van deze standaard in het voordeel van de bijdrageplichtige worden afgeweken. Wanneer een bijdrageplichtige aangeeft dat hij – ook voor de standaardbetalingsregeling – te weinig betalingsmogelijkheden heeft, zal in eerste instantie worden gekeken of een individuele betalingsregeling mogelijk is. Het CAK – dat in het conceptuitvoeringsbesluit is aangewezen om de bijdrage namens de Minister van Veiligheid en Justitie te innen – zal in dat geval een inkomens- en vermogenstoets uitvoeren. Het CAK kan daartoe gegevens opvragen bij de belastingdienst, de SVB en het UWV. In de meegezonden nota van wijziging is een grondslag voor deze gegevensuitwisseling opgenomen. Ook de bijdrageplichtige zelf is gehouden gegevens te overleggen die aantonen dat er te weinig betaalmogelijkheden zijn, bijvoorbeeld over zijn inkomen, zijn woonsituatie en eventuele andere schulden. Bij het treffen van een individuele betalingsregeling streeft het CAK ernaar dat de vordering in maximaal zesendertig maanden zal worden betaald. Het maximaal te innen maandbedrag zal worden berekend volgens de Recofa-methode. De Recofa-methode is een rekenmethode ontwikkeld door een landelijke werkgroep van rechters-commissarissen in faillissementen (de Recofa). De rekenmethode wordt periodiek aangepast aan de gewijzigde normen. Het doel van de methode is dat alle schuldhulpverleners het vrij te laten bedrag op dezelfde manier berekenen. Het bedrag zal in ieder geval zo hoog zijn als de beslagvrije voet en veelal overeenkomen met ongeveer 95% van het bijstandsniveau. Indien naar aanleiding van de berekening van het vrij te laten bedrage blijkt dat de bijdrageplichtige geen enkele

afdracht kan doen, zal uitstel van betaling worden verleend. Verder is in het conceptuitvoeringsbesluit bepaald dat het CAK voorafgaande aan de inzet van verhaal (met of zonder dwangbevel) een inkomens- en vermogenstoets uitvoert en dat bij het nemen van verhaal de beslagvrije voet wordt gerespecteerd. Door steeds het vrij te laten bedrag respectievelijk de beslagvrije voet te respecteren wordt gewaarborgd dat de bijdrageplichtige voldoende middelen van bestaan overhoudt. Het CAK kan maatwerk bieden ten aanzien van de situatie van de bijdrageplichtige. Periodiek zal gemonitord worden of er veranderingen optreden in de aflossingsmogelijkheden van de bijdrageplichtige.
Ten aanzien van bijdrageplichtigen met problematische schulden is van belang dat het CAK net als verschillende andere overheidsorganisaties, een convenant heeft gesloten met de Nederlandse vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVvK). In dat convenant is vastgelegd dat klanten met problematische schulden tijdig door het CAK worden doorverwezen naar een schuldhulpverlenende instantie. Die instantie kan de betrokkene begeleiden bij het aflossen van zijn schulden. Indien de betrokkene daarvoor in aanmerking komt, zou hij een (minnelijk) schuldsaneringstraject kunnen starten. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat het CAK daaraan meewerkt en na afloop van het traject de resterende bijdrage kan kwijtschelden. Eveneens is in dit wetsvoorstel uitdrukkelijk bepaald dat de bijdrage niet in de weg staat aan een schuldsaneringstraject op grond van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (wettelijk schuldsaneringstraject). Aldus is ook voorzien in een oplossing voor zeer problematische gevallen.
Zoals aangegeven in reactie op het rapport *Gevangen in schuld* in mijn brief van 16 januari 2015 (*Kamerstukken II* 2014/15, 24 515, nr. 299), komen cliënten van Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) door een combinatie van problemen (verslaving, psychische stoornissen, (nieuwe) schulden) veelal niet voor een schuldregeling (als een vorm van dienstverlening binnen de schuldhulpverlening) in aanmerking. Ik merk hier wel graag op dat – voor zover dat beeld zou bestaan – het niet zo is dat deze groep categorisch is uitgesloten van schuldhulpverlening. De schuldhulpverlening (hetgeen breder is dan alleen de minnelijke schuldregeling) is met ingang van 1 juli 2012 een wettelijke taak van gemeenten. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) gaat uit van een brede toegankelijkheid tot de schuldhulpverlening en kent, behalve de onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen (zie artikel 3, derde lid, Wsg), geen dwingende uitsluitingsgronden. De gemeente bepaalt binnen het wettelijk kader zelf wie zij toelaat tot de schuldhulpverlening. Dit betekent dat gemeenten de schuldhulpverlening kunnen weigeren, omdat bijvoorbeeld duidelijk is dat geen zinvolle hulp mogelijk is. Dit vraagt echter wel een concrete afweging van de individuele omstandigheden van het geval.
Hoewel de hiervoor genoemde groep, zoals gezegd, veelal niet in aanmerking komt voor een minnelijke schuldregeling, komen deze personen veelal wel in aanmerking voor stabilisatie van hun schulden. Dit stabilisatietraject is echter volgens de onderzoekers niet voldoende voor cliënten van de SVG om zich alsnog voor een schuldregeling te kwalificeren. In mijn brief schets ik een aantal manieren waarop actie is of zal worden ondernomen tegen de schuldenproblematiek. Daarbij wil ik vooropstellen dat in deze gevallen sprake is van een weerbarstige en veelzijdige problematiek die niet zomaar op te lossen is en zeker niet door één organisatie. Daarom vind ik het belangrijk dat gemeenten en alle andere betrokken partijen, zoals de reclasseringsorganisaties, schuldhulpverleners, welzijnswerkers, zorgverleners en maatschappelijke organisaties, bekijken hoe iemand op een goede manier kan terugkeren in de samenleving. Uitgangspunt hierbij is dat de verschillende vormen van dienstverlening goed op elkaar zijn afgestemd en elkaar op deze manier ook versterken. Daarbij is aandacht voor schulden en de gevolgen van

schulden voor de effectiviteit van de dienst-/hulpverlening in mijn ogen essentieel, ook als voor iemand een directe oplossing voor zijn schulden nog niet in zicht is. De maatregelen die ik in mijn brief heb aangekondigd zijn – voor zover in het kader van dit wetsvoorstel relevant – de volgende. Allereerst zal ik het rapport onder de aandacht brengen van gemeenten, de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) en de NVvK. De gemeenten zijn vrij om, passend in hun verantwoordelijkheid voor (integrale) schuldhulpverlening, met de verslavingsreclassering afspraken maken over een integrale dienstverlening aan deze doelgroep. Daarnaast heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in november 2014 een subsidie verleend aan de Hogeschool Utrecht (HU) op grond van de Regeling ter stimulering van activiteiten die een duurzame bijdrage leveren aan het tegengaan van armoede- en schuldenproblematiek. Onder de noemer «Schoenmaker blijf niet bij je leest» wil de HU onder meer dat gemeenten reclasseringsmedewerkers meer mogelijkheden geven om hun doelgroep bij startende schuldsituaties te ondersteunen. Op die wijze kan escalatie van de situatie en daarmee een verhoogd risico op terugval worden voorkomen. Voorts worden maatregelen genomen om de handhaving van de beslagvrije voet structureel te verbeteren. Hiervoor verwijs ik naar de brief van 12 december 2014 (*Kamerstukken II* 2014/15, 24 515, nr. 297), waarmee Uw Kamer is geïnformeerd over de maatregelen die daartoe worden getroffen en welke prioriteiten zijn gesteld. Tot slot heb ik de SVG verzocht de mogelijkheid verder uit te werken om de problematische schuldensituatie te betrekken bij de advisering van bijzondere voorwaarden, bijvoorbeeld door als voorwaarde te (laten) stellen dat de betreffende reclassent tijdelijk in budgetbeheer gaat.

In aanvulling op bovenstaande voorzieningen heb ik in de vragen van de leden van de verschillende fracties aanleiding gezien om te voorzien in een aanvullende kwijtscheldingsbevoegdheid. Deze kwijtscheldingsbevoegdheid is opgenomen in de meegezonden nota van wijziging. Het doel van de bepaling is voorkomen dat een verschuldigde bijdrage een leven lang op bijdrageplichtigen die wel willen, maar niet kunnen betalen, blijft drukken, waardoor een uitzichtloze situatie zou ontstaan. Kort samengevat, kan het resterende bedrag worden kwijtgescholden in die gevallen waarin de bijdrageplichtige in de vijf jaren daaraan voorafgaand steeds naar vermogen de bijdrage heeft afgelost. Voor een nadere toelichting, verwijs ik graag naar de toelichting bij de nota van wijziging.

Tot slot hecht ik eraan dat «schulden» een van de terreinen is waaraan in het kader van de nazorg aandacht wordt besteed. Voor zover gedetineerde schulden hebben, zal de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), evenals nu het geval is, hen tijdens de detentie faciliteren om aan hun schuldensituatie te werken. Veelal betekent dit dat een gedetineerde inzicht in zijn schuldensituatie krijgt en dat hij werkt aan de stabilisatie van zijn schulden. De gedetineerde kan zelf aan de slag met zijn schuldensituatie in een re-integratiecentrum, met ondersteuning van een vrijwilliger of casemanager. Verder kunnen gemotiveerde gedetineerden een training «Omgaan met geld» volgen. Hierdoor wordt de detentietijd optimaal benut om gedetineerden te ondersteunen richting schuldhulpverlening en worden aan gedetineerden handvatten gegeven om in de toekomst hun financiële zaken op orde te krijgen. De in de toekomst verschuldigde bijdrage kan door DJI reeds betrokken worden bij de ondersteuning.

Voordat ik toekom aan de beantwoording van de gestelde vragen, merk ik nog graag op dat ik mij, in verband met de leesbaarheid van deze nota naar aanleiding van het verslag, heb veroorloofd de vragen die zijn gesteld door de verschillende fracties over de op te leggen bedragen, de inningspercentages en de te behalen opbrengsten te beantwoorden in paragraaf 4 over de financiële consequenties van dit wetsvoorstel.

ALGEMEEN

1. Inleiding

Ik dank de leden van de VVD-fractie voor de door hen uitgesproken steun voor het wetsvoorstel. Met de leden van de VVD-fractie vind ik dat degene die een strafbaar feit heeft gepleegd en daarvoor wordt veroordeeld tot een verblijf in een penitentiaire inrichting of een tbs-instelling de daaruit voortvloeiende kosten deels zelf moet dragen. Deze leden steunden eveneens het voorstel voor een ouderbijdrage voor ouders van jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting verblijven. Het verheugt mij dat de leden van de VVD-fractie de maatregelen die in dit wetsvoorstel zijn genomen om rekening te houden met de financiële positie van gedetineerden ondersteunen.
Deze leden gaven aan nog enkele vragen en opmerkingen bij het wetsvoorstel te hebben, die ik graag in het navolgende beantwoord.

De leden van de PvdA-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij gaven aan het uitgangspunt te ondersteunen dat niet alleen de belastingbetaler, maar ook de veroorzaker van de kosten daarop aangesproken kan worden. Deze leden vroegen tegelijkertijd aandacht voor de zorg dat het opleggen van een eigen bijdrage zal leiden tot hogere schuldenlasten bij ex-gedetineerden en dat daardoor de resocialisatie geschaad wordt. Ik hoop deze leden met de hierboven opgenomen beschrijving van de voorzieningen die zijn getroffen om te voorkomen dat als gevolg van deze regeling dusdanige financiële problemen ontstaan dat daardoor andere (sociale) problemen ontstaan – waaronder de in de nota van wijziging opgenomen aanvullende kwijtscheldingsbevoegdheid –, op dit punt gerust te hebben gesteld.
Er is, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van deze leden, voor gekozen om de bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting en de bijdrage voor strafvordering en slachtofferzorg in twee afzonderlijke wetsvoorstellen (respectievelijk dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel 34 067) onder te brengen om de navolgende redenen. Allereerst hebben de bijdragen een andere grondslag. De grondslag voor de bijdrage strafvordering en slachtofferzorg is gelegen in het feit dat degene die de strafwet overtreedt en aldus een strafrechtelijke reactie uitlokt ook verantwoordelijk gehouden kan en moet worden voor (een deel van) de kosten daarvan. De grondslag voor de bijdrage voor verblijf is het verblijf in de justitiële inrichting. Dit leidt er ook toe dat de bijdragen in verschillende wetten worden geregeld: de bijdrage aan de kosten van de strafvordering en slachtofferzorg wordt opgenomen in het Wetboek van Strafvordering, de bijdrage voor verblijf in de beginselenwetten (de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen). In de tweede plaats is de doelgroep van de bijdrageregelingen verschillend. Terecht merken deze leden op dat er een gedeeltelijke overlap tussen de doelgroepen bestaat, maar deze overlap is beperkt; lang niet alle veroordeelden zijn ook gedetineerden. In 2012 was in meer dan de helft van de schuldigverklaringen voor een misdrijf met strafoplegging in eerste aanleg, een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf niet aan de orde[2]. Ten aanzien van schuldigverklaringen voor overtredingen zal het percentage strafzaken waarin géén vrijheidsstraf wordt opgelegd nog hoger liggen. Dat neemt niet weg dat ik met deze leden van mening ben dat er wel oog moet zijn voor die gevallen waarin er wel sprake is van een overlap tussen de doelgroepen. De wetsvoorstellen zijn dan ook in onderlinge samenhang opgesteld en gezamenlijk in procedure gebracht. In beide wetsvoorstellen is voorzien in in beginsel dezelfde bestuursrechtelijke procedure voor vaststelling en inning en voorzien in mogelijkheden

[2] Zie *Criminaliteit en rechtshandhaving* 2012, blz. 534.

om rekening te kunnen houden met de financiële positie – waaronder ook eventuele overige schulden – van de bijdrageplichtige.

De leden van de SP-fractie gaven aan met afkeuring kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel en veel vragen en opmerkingen te hebben. Voor het antwoord op hun vragen over de relatie tussen schulden en resocialisering verwijs ik deze leden graag naar de algemene inleiding van deze nota.
In mijn reactie op de uitkomsten van het rondetafelgesprek over de bijdrageregelingen van 18 december 2014, stel ik graag voorop dat vrijwel alle sprekers tijdens het rondetafelgesprek hebben aangegeven het principe dat ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel dat degene die de kosten veroorzaakt daaraan ook een bijdrage moet betalen, te ondersteunen. Met betrekking tot de zorgen die zijn geuit over de resocialisatie, merk ik op dat ook de aanwezigen bij het rondetafelgesprek die hierover spraken aangaven dat een rechtstreeks verband tussen schulden en recidive niet is aangetoond. Voor een nadere bespreking van dit laatste onderwerp, zij verwezen naar de algemene inleiding bij deze nota.
Voor het antwoord op hun vraag naar de wijze waarop de hoogte van de bijdrage van € 16,– is berekend en de wijze waarop neveneffecten van de regeling in de gaten zullen worden gehouden, verwijs ik deze leden graag naar paragraaf 4 van deze nota over de financiële consequenties.

De leden van de CDA-fractie hadden met zorg kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij gaven aan zeer zeker begrip te kunnen opbrengen voor het principiële gevoel dat ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel, namelijk dat veroordeelden deels verantwoordelijk zouden moeten worden gesteld voor de kosten die uit de door hun gepleegde strafbare handelingen voortvloeien, tot aan de detentie aan toe. Ik dank deze leden voor de door hen gestelde vragen en hoop de bij hen nog levende zorgen met de beantwoording van die vragen weg te kunnen nemen. Graag verwijs ik deze leden daartoe ook naar de algemene inleiding op deze nota.
Deze leden vroegen of bij het vertalen van kosten naar de dader niet zozeer aan de achterkant van het strafproces, maar juist aan de voorkant meer stappen gezet kunnen worden. Deze leden dachten aan schadevergoedingen aan slachtoffers en nabestaanden alsmede vorderingen op basis van de zogenoemde Plukze-wetgeving.
Bij de schadevergoedingsmaatregel, zo luidt mijn antwoord op deze vraag, gaat het om de vergoeding van door het slachtoffer geleden schade. Het doel van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk voordeel (Pluk ze) is het afromen van criminele winsten. De essentie van de ontneming is het terugbrengen van de vermogenspositie van de veroordeelde tot die vóór het plegen van de strafbare feiten. Hiermee worden met die maatregelen andere doelen nagestreefd dan met onderhavig wetsvoorstel dat voorziet in een bijdrage aan de kosten die worden gemaakt door de overheid voor het verblijf in de justitiële inrichting.
Voor het antwoord op hun vragen naar de impactanalyse, de inningspercentages en de hoogte van de bijdrage, verwijs ik deze leden graag naar paragraaf 4 van deze nota naar aanleiding van het verslag over de financiële consequenties.
Deze leden vroegen welke veranderde omstandigheden er zijn opgetreden sinds de beslissing in 2008 van het toenmalige kabinet om niet over te gaan tot een doorberekening van de kosten voor detentie, waardoor een dergelijke regeling thans wel aangewezen is.
Bij brief van 15 februari 2008 (*Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VI, nr. 109) had de toenmalige Staatssecretaris van Justitie Albayrak aangegeven geen aanleiding te zien om een eigen bijdrage voor gedetineerden in te voeren, omdat het internationaal gezien zeer ongebruikelijk is om een bijdrage voor de detentie te vragen. In de brief werd er vanuit gegaan dat

(alleen) Denemarken in het verleden een bijdrageregeling had, maar dat die in 1994 was ingetrokken. Deze aanname blijkt onjuist. Allereerst is Denemarken niet het enige land in Europa dat een bijdrage voor detentie kent. Ook in Duitsland geldt een bijdrage aan de kosten van de detentie, de zogenoemde «Haftkostenbeitrag». Prof.mr. Moerings gaf tijdens het rondetafelgesprek op 18 december 2014 aan dat ook Tsjechië een dergelijke regeling kent. Verder is in Denemarken in 2001 een bijdrageregeling heringevoerd. In aanvulling hierop wijs ik er graag op dat er van alle kanten steun is voor het principe dat aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt. Voor zover er op dit wetsvoorstel kritiek is, heeft die betrekking op de financiële haalbaarheid en de (vermeende) gevolgen voor de resocialisering. Ook dit waren redenen om in 2008 niet over te gaan tot invoering van een bijdrageregeling. Dit wetsvoorstel kent evenwel grote verschillen met de regeling zoals die, blijkens de zojuist genoemde brief, in 2008 voor ogen stond. Allereerst wordt in dit wetsvoorstel uitgegaan van een beperkte bijdrage in de kosten, te weten € 16 per dag. Dit bedrag is van een volstrekt andere orde dan de € 193,– waar in 2008 vanuit werd gegaan. Verder is in dit wetsvoorstel (in combinatie met het met deze nota meegezonden conceptuitvoeringsbesluit) voorzien in een persoonsgerichte incassostrategie, waarbij verschillende maatregelen genomen kunnen worden om rekening te houden met de specifieke (financiële) situatie van de bijdrageplichtige. Ik ben daarop in de algemene inleiding uitgebreid ingegaan. Door deze voorzieningen wordt enerzijds het inningsproces verbeterd en betaalbaar gehouden, doordat geen kosten worden gemaakt voor het innen van bijdragen bij personen die de bijdrage wel willen, maar (op dat moment) niet kunnen betalen. Anderzijds – en belangrijker nog – wordt hierdoor voorkomen dat betrokkene in (verdere) financiële problemen raken door de bijdrageregelingen en worden aldus (indirecte) negatieve effecten op de resocialisering zo veel mogelijk voorkomen.
Deze leden stelden voorts enkele vragen over de verwerking van de adviezen en de steun voor dit wetsvoorstel, die ik graag als volgt beantwoord.
Ik heb met grote belangstelling kennisgenomen van de over dit wetsvoorstel uitgebrachte adviezen. Die adviezen hebben op verschillende onderdelen tot aanpassing geleid. Zo is naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen de met deze nota naar aanleiding van het verslag meegezonden nota van wijziging opgesteld, met daarin (onder meer) een grondslag voor de gegevensuitwisseling met de belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale verzekeringsbank (SVB). Hierdoor wordt het voor het CAK – dat de regelingen gaat uitvoeren – mogelijk om voorafgaande aan de inzet van invorderingsmiddelen een inkomens- en vermogenstoets uit te voeren. Meer algemeen heb ik naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen verder ingezet op een persoonsgerichte incassostrategie. In het conceptuitvoeringsbesluit zijn daarvoor enkele nadere regels opgenomen. Graag verwijs ik deze leden voor een beschrijving van deze nadere regels kortheidshalve naar de algemene inleiding van deze nota.
Voor mijn reactie op het rondetafelgesprek verwijs ik deze leden graag naar mijn hierboven gegeven antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie daarnaar. De vertegenwoordiger van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), zo merk ik in aanvulling daarop nog op, heeft tijdens dit rondetafelgesprek aangegeven dat hij niet verwacht dat het wetsvoorstel gevolgen heeft voor (de werkzaamheden van) DJI. DJI heeft geen taak bij de uitvoering van dit wetsvoorstel. De bijdrage zal betrokken worden bij reeds bestaande programma's voor gedetineerden met schuldenproblematiek. De vertegenwoordiger gaf aan dat de regeling daarmee voor DJI geen intrinsieke waarde heeft. In het licht van het voorgaande ga ik ervan uit dat hij «intrinsiek» hier heeft bedoeld in de betekenis «wezenlijk».

Zoals in de algmene inleiding reeds aan de orde kwam, heb ik in dit wetsvoorstel en het conceptuitvoeringsbesluit verschillende voorzieningen opgenomen om te voorkomen dat bijdrageplichtigen door de bijdrage in dusdanige financiële problemen komen dat andere sociale problemen ontstaan. Daarmee ben ik tegemoetgekomen aan door de adviesorganen geuite zorgen, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden.
Met betrekking tot het wetsvoorstel uitbreiding spreekrecht (Kamerstukken 34 082) merk ik op dat daar de keuze voorlag tussen verschillende modaliteiten voor uitbreiding van het spreekrecht. Bij de uiteindelijke keuze voor een modaliteit is rekening gehouden met geluiden uit de praktijk. Evenals dit wetsvoorstel, is het wetsvoorstel uitbreiding spreekrecht dus voortgezet, waarbij bij de vormgeving rekening is gehouden met geluiden uit de praktijk.
Met dit wetsvoorstel wordt beoogd gedetineerden een bijdrage te laten betalen aan de kosten voor hun verblijf in een justitiële inrichting. Het gaat om een administratieve heffing. Een afschrikwekkende werking, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van deze leden, is dus niet primair beoogd. Dat neemt niet weg dat criminelen, voorafgaande aan het plegen van een strafbaar feit, wel rekening zouden kunnen houden met het feit dat zij ook een bijdrage moeten betalen indien zij worden veroordeeld tot een gevangenisstraf.

De leden van de PVV-fractie gaven aan kennis te hebben genomen van dit wetsvoorstel. Ik dank deze leden voor de door hen gestelde vragen, die mij in de gelegenheid stellen het wetsvoorstel op bepaalde punten nader toe te lichten en bepaalde keuzes nader te onderbouwen.
Voor de antwoorden op hun vragen naar de kosten die door de overheid worden gemaakt voor het verblijf in een justitiële inrichting, de verwachte netto-opbrengst en de maximumbijdrage, verwijs ik deze leden graag naar paragraaf 4 van deze nota naar aanleiding van het verslag over de financiële consequenties.
Deze leden vroegen waarom ervoor is gekozen geen bijdrage te heffen over de verpleging en behandeling van ter beschikking gestelden. Mijn antwoord daarop luidt dat er ten aanzien van zowel het verblijf in de penitentiaire inrichting, als de tbs-instelling en de justitiële jeugdinrichting voor is gekozen alleen een bijdrage aan het verblijf te heffen. Er is gekozen voor een – in verhouding tot de daadwerkelijke kosten van de detentie per dag – beperkte bijdrage van € 16,– per dag. Gelet op de over het algemeen beperkte financiële positie van de doelgroep, zie ik geen aanleiding om een hogere bijdrage – al dan niet voor de verpleging en behandeling – te heffen. Het principe doortrekkend dat de maximumbijdrage geldt voor een aaneengesloten detentieperiode, betekent dat voor de maximumbijdrage die tbs'ers verschuldigd zijn, de bijdrage die zij reeds op grond van de door hen voorafgaande aan de tbs uitgezeten gevangenisstraf verschuldigd zijn, meetelt voor het maximumbedrag.

De leden van de D66-fractie hadden kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij gaven aan in het bijzonder vragen te hebben naar de uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid van dit wetsvoorstel. Graag beantwoord ik de door deze leden gestelde vragen, in de hoop hen daarmee op deze punten gerust te kunnen stellen.
Voor het antwoord op de vraag van deze leden naar het standpunt uit 2008 van de toenmalige Staatssecretaris Albayrak, verwijs ik deze leden graag naar mijn hierboven gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie.

Deze leden verwezen naar het door mij ingenomen standpunt dat «de doelgroep van dit wetsvoorstel niet gelijk is te stellen met de gedetineerdenpopulatie». Zij vroegen om welk type veroordeelden het in dit

wetsvoorstel dan wel gaat. De passage waar deze leden naar verwijzen, zo luidt mijn antwoord op deze vraag, is opgenomen in het nader rapport bij het wetsvoorstel dat voorziet in een bijdrage aan de kosten van de strafvordering en slachtofferzorg (zie *Kamerstukken II* 2014/15, 34 067, nr. 4, blz. 7). De doelgroep van dat wetsvoorstel is niet gelijk te stellen met de gedetineerdenpopulatie, omdat ook personen aan wie bijvoorbeeld een voorwaardelijke gevangenisstraf, een taakstraf of een geldboete is opgelegd, onder het bereik van dat wetsvoorstel vallen.
Deze leden stelden voorts enkele vragen over het verband tussen het hebben van schulden en recidive. Graag verwijs ik deze leden voor de antwoorden op die vragen naar de algemene inleiding, waarin ik op dat punt uitvoerig ben ingegaan.
Ik kan de leden van de D66-fractie bevestigen dat gedetineerden zowel een bijdrage aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg als een bijdrage aan het verblijf in de justitiële inrichting verschuldigd zijn. De bijdrage aan de kosten van de strafvordering en slachtofferzorg kan maximaal € 2.760,– zijn (zie de concept-algemene maatregel van bestuur, zoals meegezonden met de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel bijdrage kosten strafvordering en slachtofferzorg; *Kamerstukken II* 2014/15, 34 067, nr. 6). De bijdrage voor het verblijf in de justitiële inrichting kan maximaal oplopen tot € 11.680. Overigens merk ik op deze plaats graag op dat het overgrote deel van de gedetineerden korter dan zes maanden in de justitiële inrichting verblijft. Slechts 15% van de gedetineerden verblijft langer dan deze periode in de inrichting (zie de impactanalyse, blz. 10). Voor het overgrote deel van de gedetineerden is de maximale bijdrage dus niet aan de orde. De bijdrage voor het verblijf in de inrichting zal, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, standaard pas na afloop van de detentie worden geïnd. Dit is vastgelegd in het met deze nota meegezonden conceptuitvoeringsbesluit[3]. De beschikking voor de bijdrage aan de kosten van de strafvordering en slachtofferzorg zal in beginsel wel reeds na het onherroepelijk worden van de uitspraak worden verzonden. Gedetineerden met een inkomen of vermogen, kunnen deze bijdrage dan direct voldoen. De overige gedetineerden kunnen uitstel van betaling aanvragen. DJI zal gedetineerden hierbij begeleiden en standaardaanvraagformulieren verstrekken. Het beleid van het CAK zal erop gericht zijn dit uitstel te verlenen.

De leden van de SGP-fractie gaven aan het uitgangspunt van dit wetsvoorstel positief te vinden. Zij gaven tegelijkertijd aan een aantal belemmeringen te zien die de uitvoering mogelijk bemoeilijken. Ik dank deze leden voor de door hen gestelde vragen. Met de beantwoording van de gestelde vragen hoop ik hen op dit punt gerust te stellen.

2. Eigen bijdrage voor gedetineerden, terbeschikkinggestelden en ouders van jeugdigen

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom terbeschikkinggestelden (hierna: tbs'ers) die geen of een korte gevangenisstraf hebben ondergaan, een eigen bijdrage moeten betalen.
Dit wetsvoorstel, zo luidt mijn antwoord op deze vraag, voorziet in een bijdrage aan het verblijf in een justitiële inrichting. Ook tbs'ers verblijven in een justitiële inrichting. Ik heb geen aanleiding gezien om voor tbs'ers hiervoor een uitzondering te maken en zo een verschil te laten ontstaan tussen de rechtspositie van gedetineerden en tbs'ers. Ten grondslag aan deze regeling ligt immers een *geobjectiveerd* «Veranlassungsprinzip», het principe dat degene die de kosten heeft veroorzaakt, deze ook (deels) betaalt. Ook ten aanzien van ter beschikking gestelden geldt dat zij – objectief bezien – de kosten voor hun verblijf in de tbs-instelling hebben

[3] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

veroorzaakt. Dit leidt ertoe dat ook tbs'ers onder het bereik van de regeling vallen. Overigens merk ik op dat tbs'ers die niet eerst een gevangenisstraf ondergaan (omdat zij volledig ontoerekeningsvatbaar zijn) op grond van jurisprudentie van de Centrale Raad voor Beroep in aanmerking komen voor een uitkering, terwijl de overheid volledig in hun levensonderhoud voorziet. Ook vanuit dat oogpunt is het wenselijk dat zij een bijdrage aan de kosten van hun verblijf betalen.

De leden van de CDA-fractie vroegen in hoeverre veroordeelden die zijn berecht overeenkomstig het adolescentenstrafrecht alsmede jeugdigen die volgens het volwassenenstrafrecht zijn berecht onder het bereik van dit wetsvoorstel vallen. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt.
Het zogenoemde adolescentenstrafrecht voorziet in de mogelijkheid dat de rechter ten aanzien van personen tot drieëntwintig jaar recht doet overeenkomstig de bepalingen uit het jeugdstrafrecht (zie artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht). Dit betekent dat in een dergelijk geval een jeugdsanctie aan de adolescent wordt opgelegd. Vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen die zijn opgelegd overeenkomstig het jeugdstrafrecht worden tenuitvoergelegd in een justitiële jeugdinrichting. De adolescenten zijn in een dergelijk geval dus «jeugdigen» in de zin van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. Dit betekent dat op grond van dit wetsvoorstel ten aanzien van adolescenten onder de eenentwintig jaar geldt dat de ouders verplicht zijn een ouderbijdrage te betalen. Voor zover de adolescent eenentwintig jaar of ouder is, betaalt hij de bijdrage zelf. Het gaat dan om een bedrag van € 131,12 per maand (zie het in artikel III van het meegezonden conceptuitvoeringsbesluit voorgestelde artikel 24a van het Reglement justitiële jeugdinrichtingen). Dit komt neer op ongeveer € 4,– per dag.
De spiegelbeeldige situatie is ook denkbaar, waarbij een zestien- of zeventienjarige overeenkomstig het volwassenenstrafrecht wordt berecht (zie artikel 77b van het Wetboek van Strafrecht). Dit betekent dat bij een veroordeling een straf uit het «gewone» strafrecht aan hem zal worden opgelegd. Een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel zal dan in principe in een penitentiaire inrichting of tbs-instelling worden tenuitvoergelegd. Deze personen gelden daardoor als gedetineerden of ter beschikking gestelden en betalen als zodanig een bijdrage.
Deze leden vroegen naar de stand van zaken van het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. Het advies van de Raad van State over dat wetsvoorstel is ontvangen en het wetsvoorstel met het nader rapport zal dit voorjaar aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.
De inwerkingtreding van dat wetsvoorstel en onderhavig wetsvoorstel, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, hoeft niet parallel te lopen, aangezien vreemdelingen in dit wetsvoorstel reeds worden uitgezonderd van de bijdrage voor verblijf. Er bestaat dus geen risico dat vreemdelingen onverhoopt toch een bijdrage zouden moeten betalen.
Deze leden vroegen waarom ik in het voorgestelde artikel 7b van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen niet de drie discrepanties met de Jeugdwet heb hersteld die door de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ) zijn geconstateerd in het advies bij dit wetsvoorstel.
De eerste door de RSJ genoemde discrepantie, zo luidt mijn antwoord op deze vraag, zou zijn dat de uitzondering op de crisisplaatsing die de Jeugdwet kent, niet is overgenomen in dit wetsvoorstel. Ik heb evenwel geen aanleiding gezien deze uitzonderingsgrond over te nemen, omdat het jeugdstrafrecht geen crisisplaatsing kent.
De tweede discrepantie zou zijn dat de Jeugdwet in een uitzondering voorziet voor de ouder die een door de rechter vastgesteld bedrag aan alimentatie betaalt. Deze uitzondering op de ouderbijdrage is niet opgenomen in de Jeugdwet, maar in het Besluit Jeugdwet. Omdat is aangesloten bij de Jeugdwet, ook voor wat betreft het niveau van de

regelgeving, is de genoemde uitzonderingsgrond niet opgenomen in dit wetsvoorstel, maar in het met deze nota meegezonden conceptuitvoeringsbesluit.
Een derde (vermeende) discrepantie die wordt genoemd is dat de verschuldigde ouderbijdrage buiten invordering zou kunnen worden gesteld. Deze mogelijkheid is evenwel ook in dit wetsvoorstel opgenomen. Ik wijs op het in artikel III van dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 7d, tweede lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. Voor het overzicht van alle uitzonderingsgronden die krachtens het voorgestelde artikel 7b, zesde lid, van de Beginselenwet justitiële inrichtingen in de algemene maatregel van bestuur zullen worden opgenomen, verwijs ik deze leden graag naar de artikelen 24b en 24d van het Reglement justitiële jeugdinrichtingen, zoals opgenomen in artikel III van het conceptuitvoeringsbesluit. Deze uitzonderingen komen overeen met de uitzonderingen zoals opgenomen in het Besluit Jeugdwet.
De leden van deze fractie vroegen mij hoeveel (ex-)gedetineerden bij aanvang van de detentie en bij ontslag uit de inrichting beschikken over een bijstandsuitkering. Uit de derde monitor Nazorg van het WODC blijkt dat in 2010 bij aanvang de detentie 33,4% van de gedetineerden een bijstandsuitkering heeft. Dit komt overeen met de constatering van prof.mr. Moerings tijdens het rondetafelgesprek van 18 december 2014 dat het ongeveer een derde van deze groep betreft. Het WODC gaat in de derde monitor Nazorg ex-gedetineerden eveneens in op de situatie zes maanden na detentie. Het gaat om een onderzoek onder een beperkt aantal gemeenten. De resultaten kunnen derhalve niet zonder meer gegeneraliseerd worden, maar geven wel een indicatie. In de onderzochte gemeenten heeft 55,3% van de ex-gedetineerden zes maanden na afloop van de detentie een bijstandsuitkering.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar aanleiding van de bijdrage die zal gelden voor tbs'ers welk deel van de personen die ter beschikking gesteld worden ook al een gevangenisstraf van meer dan twee jaar heeft uitgezeten en in hoeveel gevallen er sprake is van alleen tbs, zonder dat daarbij een gevangenisstraf is opgelegd.
Uit het rapport *Forensische zorg in getal 2009–2013*, uitgebracht in juli 2014 door DJI, blijkt dat in 2013 aan vierentachtig personen de maatregel van tbs met dwangverpleging is opgelegd. Drieëndertig van deze personen waren daarnaast veroordeeld tot een gevangenisstraf van meer dan twee jaar. In tien gevallen was er sprake van oplegging van tbs zonder dat daarbij een gevangenisstraf werd opgelegd.

3. Inning

De leden van de VVD-fractie stelden enkele vragen over de wijze waarop de standaardbetalingsregeling en de individuele betalingsregeling worden vormgegeven. Graag verwijs ik deze leden voor het antwoord op deze vraag naar de algemene inleiding, waarin ik onder meer ben ingegaan op de wijze waarop omgegaan wordt met de betalingsregelingen. Aldaar ben ik eveneens ingegaan op de wijze waarop wordt geborgd dat bijdrageplichtigen voldoende middelen van bestaan overhouden.
Voor het antwoord op hun vraag naar de netto-effecten voor de te verwachte opbrengst zijn, verwijs ik deze leden graag naar paragraaf 4 van deze nota over de financiële consequenties.
Deze leden vroegen voorts of het aantal uren dat gedetineerden kunnen werken kan worden uitgebreid tot veertig uur in de week. Hoewel ik de gedachte achter deze suggestie begrijp, is het in de praktijk evenwel niet mogelijk om tot deze uitbreiding te komen zonder grote investeringen en hogere exploitatielasten. De penitentiaire inrichtingen zijn gebouwd op een arbeidscapaciteit waarbij 60 tot 70% van de gedetineerden halve dagen kan werken. Met andere woorden, per honderd gedetineerden zijn

dertig tot vijfendertig volledige arbeidsplekken beschikbaar in het gebouw. Sinds enkele jaren hebben de inrichtingen daarnaast de opdracht om 10% van de gedetineerden in te zetten voor interne (kostenbesparende) arbeid, zoals onderhoud, schoonmaak en groenvoorziening. In de praktijk blijkt het nog steeds lastig om de beschikbare arbeidsplaatsen volledig te vullen, omdat bijvoorbeeld zieken en werkweigeraars niet werken en andere activiteiten waarop gedetineerden recht hebben, zoals geestelijke en medische verzorging, de arbeid kunnen doorkruisen. Met het voorstel om het recht op arbeid op te heffen (zie mijn brief van 21 november 2014; *Kamerstukken II* 2014/15, 24 587, nr. 608, blz. 7 e.v.), kan de beschikbare arbeidscapaciteit effectiever worden ingezet ten behoeve van gedetineerden die gemotiveerd zijn om te werken. Door deze gerichtere sturing op arbeid kan een deel van de gedetineerden – degenen die zijn gepromoveerd naar het plusprogramma – dan ook langer werken. Een werkweek van veertig uur is evenwel niet haalbaar, vanwege de andere activiteiten waarop de gedetineerden op grond van de wet recht hebben. Alle activiteiten moeten immers plaatsvinden binnen het doordeweekse dagprogramma, dat loopt van 8.30 tot 16.30 uur. Een uitbreiding van de uren van het dagprogramma is niet haalbaar, vanwege de hoge kosten die dit zou veroorzaken bij DJI.

De leden van de PvdA-fractie stelden enkele vragen over de hoogte van het op te leggen bedrag. Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik deze leden graag naar paragraaf 4 hieronder.
Ook stelden deze leden enkele vragen over het verband tussen schulden en resocialisatie. Graag verwijs ik deze leden daarvoor naar de algemene inleiding van deze nota. In die inleiding is eveneens beschreven op welke wijze rekening kan worden gehouden met de financiële positie van de bijdrageplichtige.
Deze leden wezen verder op het rechtsvergelijkend onderzoek uitgevoerd door prof.mr. Tak (P.J.P. Tak, Kostenveroordeling in strafzaken. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de veroordeling van de verdachte in de proceskosten in Duitsland en Engeland, WODC 2012). Ik kan deze leden bevestigen dat prof.mr. Tak in zijn onderzoek beschrijft dat er in Duitsland veel kritiek is geweest op de daar geldende bijdrageregeling. Prof.mr. Tak concludeert evenwel ook dat deze kritiek lijkt af te nemen. Verder beschrijft hij dat er in Duitsland verschillende onderzoeken zijn gedaan naar aanleiding van de kritiek dat de bijdrageregeling een negatieve invloed zou hebben op de resocialering. Uit geen van deze onderzoeken bleek evenwel van een onmiddellijke samenhang tussen de betalingsplicht en het resultaat van de resocialisering. Dit is in lijn met hetgeen hierover uit andere rapporten over het verband tussen recidive en schulden blijkt (zie ook het hierboven al genoemde rapport Gevangen in schuld, blz. 7–8).
De Duitse regeling, zo beantwoord ik een vraag daarnaar van deze leden, is zo ingericht dat gedetineerden reeds ten tijde van hun detentie de bijdrage moeten voldoen. Vanuit dat oogpunt bezien ligt het wellicht voor de hand dat in die regeling is bepaald gedetineerden die geen inkomen hebben tijdens de detentie, geen bijdrage hoeven te betalen. Omdat ik evenwel geen verschil in rechtspositie tussen gedetineerden wil laten ontstaan afhankelijk van of zij tijdens hun detentie een inkomen hebben of niet, is in dit wetsvoorstel voor een andere benadering gekozen. De oplossing waarvoor is gekozen, is dat gedetineerden pas na afloop van de detentie hun bijdrage hoeven te betalen. Op die manier worden zij in de gelegenheid gesteld een inkomen te verwerven, waarmee ze de bijdrage kunnen voldoen. Ook ex-gedetineerden die geen baan hebben (omdat zij niet kunnen werken) hebben in principe een inkomen, in de vorm van een uitkering. Deze personen uitzonderen van de bijdrage ligt daarom niet in de rede. Wel is het aangewezen, indien het inkomen beperkt is, met dat gegeven rekening te houden bij het inningsproces. Daarvoor zijn diverse

voorzieningen getroffen, waarop ik in de algemene inleiding reeds uitgebreid ben ingegaan.
Deze leden wezen op de mogelijkheid die in Duitsland zou bestaan om de bijdrage niet te innen. In antwoord op hun vraag of ik van plan ben een soortgelijke regeling te introduceren wijs ik naar de kwijtscheldingsbevoegdheden zoals opgenomen in het wetsvoorstel en de nota van wijziging. Op deze bevoegdheden ben ik hierboven in de algemene inleiding reeds uitgebreid ingegaan.
Blijkens het artikel van Meijer (S. Meijer, «Pay-to-stay: over de eigen bijdrage van gedetineerden aan de detentie», *Sancties* 2014/21, blz. 158–166), waarnaar deze leden verwijzen, zien sommige «correctional facilities» in de Verenigde Staten af van inning van de bijdrage omdat de inning praktisch niet haalbaar is. Bij het opstellen van dit wetsvoorstel, zo luidt mijn antwoord op de daarnaar vraag van deze leden, is goed gekeken naar het inningsproces en de praktische uitvoerbaarheid daarvan. Daartoe is onder meer een uitvoeringstoets gedaan. De kosten worden centraal geënd, door het CAK. Er is gekozen voor een administratieve procedure, met een persoonsgerichte incassostrategie. Hierdoor kan niet alleen rekening worden gehouden met de financiële positie in het individuele geval, maar worden ook de kosten van het inningsproces verlaagd.
Graag verwijs ik de leden van deze fractie voor de antwoorden op hun vragen naar welke mogelijkheden gedetineerden hebben om tijdens detentie te werken en of deze mogelijkheden te verruimen, naar mijn hierboven gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie.
Graag ga ik naar aanleiding van de vraag van deze leden naar de mogelijkheden tot werken in detentie in andere EU-lidstaten, in op de situatie in Duitsland en Denemarken – de andere Europese landen waar een bijdrage voor de detentie geldt.
In Duitsland zijn de deelstaten in belangrijke mate bevoegd om zelf te beslissen over arbeid en inkomen tijdens detentie, waardoor verschillen tussen de deelstaten bestaan. Wel is er een algemeen kader van het Ministerie van Justitie. Over het algemeen geldt dat personen die in voorarrest zitten – en dus (nog) niet zijn veroordeeld – niet verplicht zijn te werken. Veroordeelden zijn in twaalf deelstaten verplicht om te werken, in vier deelstaten niet. Voor zover gedetineerden in voorarrest werken, verdienen zij (indicatief) 5% van een gemiddeld Duits inkomen. Dit bedrag is voor 2015 vastgesteld op € 34.020,–. Veroordeelden verdienen (indicatief) 9% van dit inkomen. Zoals aangegeven geven deze percentages een indicatie. Er zijn deelstaten waarin gedetineerden minder (slechts 75% van het hiervoor genoemde) of meer (tot 125% van het hiervoor genoemde) verdienen. Afhankelijk van de deelstaat is de duur van de werkweek vastgesteld op achtendertigeneenhalf uur tot veertig uur per week.
Als voorbeeld heb ik hier nog opgenomen hoe de arbeid in de deelstaat Beieren is georganiseerd. In Beieren wordt geen verschil gemaakt tussen gedetineerden in voorarrest of al veroordeelde gedetineerden. Er bestaat wel een progressie in het te verdienen bedrag. De hoogte van de vergoeding hangt mede af van het soort werk dat de gedetineerde verricht. In onderstaand schema is een overzicht opgenomen.

Vergoedingstrap	dagvergoeding	uurloon
I	9,19 €	1,15 €
II	10,78 €	1,35 €
III	12,25 €	1,53 €
IV	13,72 €	1,72 €
V	15,31 €	1,91 €

Zowel veroordeelde gedetineerden als gedetineerden in voorarrest zijn – tot op het moment waarop zij de ouderdomsgrens bereiken – in de deelstaat Beieren verplicht om te werken. De arbeidsduur is vastgesteld op veertig uur per week. Veroordeelde gedetineerden hebben een aanspraak op zakgeld indien ze onbemiddeld zijn of buiten hun schuld niet kunnen werken. Dit zakgeld wordt door de deelstaat betaald. Gedetineerden in voorarrest – die geen aanspraak kunnen maken op zakgeld – en onbemiddeld zijn, ontvangen een bijstandsuitkering.
In Denemarken geldt voor veroordeelde gedetineerden een arbeidsplicht. Gedetineerden in voorarrest hebben een recht op, maar geen plicht tot arbeid. Gedetineerden in Denemarken werken zevendertig uur per week. Zij ontvangen daarvoor 65,– DKK per dag, plus 7,– DKK «selvforsynings penge» (omgerekend in totaal ongeveer € 10,– per week). Na twaalf weken wordt het uurloon 15,– DKK (omgerekend ongeveer € 2,–). De gedetineerden ontvangen dan netto 4000 tot 4500 DKK (omgerekend € 600,–) per maand.
De leden van deze fractie stelden verder enkele vragen over het minnelijk akkoord, die ik graag als volgt beantwoord.
De voorwaarden waaronder de Minister van Veiligheid en Justitie kan meewerken aan een minnelijk akkoord zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 7c van de Penitentiaire beginselenwet en artikel 10c van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (die bij nota van wijziging worden vernummerd tot artikel 7d respectievelijk 10d). Het gaat om dezelfde voorwaarden waaronder het UWV en de SVB kunnen meewerken aan een minnelijk schuldsaneringstraject. Het gaat om de volgende vijf voorwaarden: (1) het moet redelijkerwijs te voorzien zijn dat de bijdrageplichtige niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of hij moet in een toestand verkeren waarin hij heeft opgehouden te betalen; (2) het is redelijkerwijs te voorzien dat een schuldregeling met betrekking tot alle vorderingen van de overige schuldeisers zonder een zodanig besluit niet tot stand zal komen; (3) een naar het oordeel van de Minister van Veiligheid en Justitie betrouwbaar voorstel voor een schuldregeling moet tot stand zijn gekomen door tussenkomst van een schuldhulpverleners als bedoeld in 48 van de Wet op het consumentenkrediet; (4) aannemelijk is dat de medewerking aan de schuldhulpregeling niet concurrentieverstorend werkt; en (5) uitdeling in het kader van de schuldregeling plaatsvindt overeenkomstig artikel 349 van de Faillissementswet. Met de eerste eis wordt bedoeld dat aan een schuldsaneringstraject kan worden deelgenomen als een structurele problematische schuldsituatie zeer binnenkort te verwachten valt of al is ingetreden. Bij de beoordeling of hiervan sprake is, zal niet alleen de schuld die het gevolg is van de bijdrageregeling worden betrokken, maar ook de overige schulden van de betrokkene. Ook in gevallen waarin de problematische situatie niet het gevolg is van de verschuldigde bijdrage, kan dus worden deelgenomen aan het schuldsaneringstraject. De genoemde voorwaarden gelden cumulatief, dat wil zeggen dat aan alle voorwaarden moet zijn voldaan alvorens medewerking kan worden verleend.
Ik bevestig deze leden dat de eerdergenoemde wetsbepalingen voorzien in een grondslag voor een ministeriële regeling. In deze grondslag is ook voorzien in de artikelen 58 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), 36c van de Werkloosheidswet (WW) en 25 van de Algemene Ouderdomswet (AOW). Het gaat om een zogenoemde «kan-bepaling», de ministeriële regeling hoeft dus slechts te worden opgesteld, indien nadere regels wenselijk worden geacht. Tot op heden is (door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) nog geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om een dergelijke regeling op te stellen. In plaats van in nadere kwijtscheldingsmogelijkheden in een ministeriële regeling op te nemen heb ik, mede naar aanleiding van de

vragen van deze leden, voorzien in een aanvullende kwijtscheldingsbevoegdheid (zie de meegezonden nota van wijziging).

De leden van de SP-fractie stelden vragen over de hoogte van de bijdrage en de maximumbijdrage. Graag verwijs ik deze leden voor het antwoord op deze vragen naar paragraaf 4 hieronder.
Voor de antwoorden op hun vragen naar het resocialiseringsbeginsel en de voorzieningen die worden getroffen voor personen die niet terecht (zouden) kunnen bij de reguliere schuldhulpverlening, verwijs ik graag naar de algemene inleiding.
Deze leden vroegen naar waar het inkomen van gedetineerden uit bestaat. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik deze leden graag naar het antwoord in paragraaf 2 op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie.
Voor het antwoord op hun vraag onder welke voorwaarden het CAK mee kan werken aan een minnelijke schuldregeling, verwijs ik deze leden graag naar mijn hierboven gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie. In aanvulling daarop kan ik deze leden bevestigen dat gaat om minimale voorwaarden; medewerking aan een schuldregeling kan ook op andere gronden worden geweigerd. Te denken valt aan de situatie waarin er in de tien jaar voorafgaande aan het verzoek van de schuldenaar een schuldregeling is geweest waaraan het CAK heeft meegewerkt, maar die niet is nagekomen. Dit betekent evenwel niet dat in een dergelijk geval altijd door het CAK zal worden geweigerd om mee te werken, zo hoop ik deze leden op dit punt gerust te stellen. Er moeten dan wel aanvullende omstandigheden zijn die erop wijzen dat een nieuwe schuldregeling een positief effect zal hebben.

Graag verwijs ik de leden van de CDA-fractie voor de antwoorden op hun vragen naar de bestemming van de netto-opbrengsten, de inningspercentages, de hoogte van de bijdrage en de financiële gevolgen van uitstel van betaling naar paragraaf 4 hieronder.
Ik kan deze leden bevestigen dat het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat hoe langer een veroordeelde gedetineerd is, hoe meer hij moet betalen. De bijdrage is immers vastgesteld op een bedrag per dag, waardoor de bijdrage oploopt als een gedetineerde langer in een justitiële inrichting verblijft. Er is voor gekozen om te voorzien in een maximumbedrag in verband met de over het algemeen beperkte financiële positie van de doelgroep van dit wetsvoorstel. Het gaat om een bedrag van € 11.680. Dit betekent dat een gedetineerde voor maximaal twee jaar van zijn verblijfsduur betaalt, ook – zo bevestig ik deze leden – als hij in werkelijkheid langer in detentie verblijft. Door de verlenging van de maximumtermijn van een half jaar naar twee jaar, kan meer recht worden gedaan aan de duur van het ondergane verblijf en kan meer tot uitdrukking worden gebracht dat er een verschil moet bestaan tussen de bijdrage die kortgestraften en de bijdrage die langgestraften betalen. Immers, met een maximumtermijn van zes maanden betalen langgestraften een bijdrage die niet of nauwelijks hoger is dan de bijdrage die kortgestraften (personen die zes maanden of korter in detentie verblijven) betalen. Met de verlenging van de termijn wordt bereikt dat langgestraften een hogere bijdrage betalen dan kortgestraften.
Met de zinsnede «nadat zijn sanctie ten uitvoer is gelegd» wordt, zo kan ik deze leden bevestigen, bedoeld dat de bijdrageplichtige na afloop van de detentie en/of terbeschikkingstelling een beschikking ontvangt met daarin het te betalen bedrag. Hiervoor is, mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, bewust gekozen. Niet alleen heeft dit uitgangspunt dat de bijdrage pas na afloop van de detentie wordt geïnd voordelen voor de uitvoering, omdat na de invrijheidsstelling beter kan worden vastgesteld om hoeveel verblijfsdagen het gaat, maar dit stelt de gedetineerde ook in staat om een inkomen te verwerven,

alvorens de betalingsverplichting ontstaat. Voor zover een ex-gedetineerde als gevolg van een herziening ten voordele alsnog vrijgesproken wordt, zal de beschikking met terugwerkende kracht worden gewijzigd of ingetrokken. Het te veel betaalde bedrag voor de kosten van het verblijf, zullen dan worden terugbetaald, inclusief de daarover verschuldigde wettelijke rente (zie artikel 4:102, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

Deze leden vroegen op welke wijze wordt bevorderd dat gedetineerden al tijdens hun detentie hun schulden aflossen. Hierboven, in de algemene inleiding, ben ik reeds ingegaan op de wijze waarop DJI gedetineerden met schulden faciliteert om deze problematiek te adresseren. Graag verwijs ik deze leden daarnaar.

Deze leden stelden enkele vragen over de penitentiaire arbeid, die ik graag als volgt beantwoord.

Ik zie arbeid als een heel belangrijk onderdeel van het dagprogramma tijdens de detentie. De penitentiaire arbeid is een instrument om te werken aan de re-integratie. Arbeidstoeleiding begint met het duidelijk maken van de functie van arbeid in het dagelijks leven. Wil iemand goed kunnen re-integreren op de arbeidsmarkt dan moet de gedetineerde tijdens detentie werken aan inzet, vaardigheden, houding en gedrag en kennis. Ik heb de ambitie om de verbinding tussen penitentiaire arbeid en de kans op een baan verder te versterken. Hierboven in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie heb ik reeds aangegeven dat het niet mogelijk is om het aantal arbeidsuren verder te verruimen dan ik in mijn aldaar genoemde voorstellen tot een effectievere inzet van de arbeidscapaciteit heb aangekondigd, vanwege de hoge kosten die dit zou veroorzaken voor DJI. Hetzelfde geldt ten aanzien van het verhogen van het te ontvangen arbeidsloon. Gelet daarop is het niet realistisch te verwachten dat gedetineerden met alleen de vergoeding die zij ontvangen voor de penitentiaire arbeid al hun schulden kunnen aflossen. Uiteraard kunnen zij die vergoeding wel aanwenden om een deel van hun schulden af te betalen. Dit zouden zij kunnen door hun inkomsten uit arbeid niet te besteden aan bijvoorbeeld de huur van een televisie en rookwaren, maar aan schuldaflossing. Daarnaast zijn er gedetineerden die over andere financiële bronnen beschikken. De laatste categorie betreft ongeveer twintig procent van de populatie. Het gaat dus ook om de persoonlijke keus die gedetineerden maken bij de besteding van eigen geld of het verdiende loon.

Deze leden vroegen naar de invloed van het nieuw ingevoerde stelsel van promoveren en degraderen op de mogelijkheden om al tijdens detentie schulden af te lossen.

Het systeem van promoveren en degraderen is ingevoerd om goed gedrag tijdens de detentie te belonen. Zowel in het basisprogramma als het plusprogramma neemt arbeid een belangrijke plaats in. In het plusprogramma kunnen gedetineerden in aanmerking komen voor hoger gekwalificeerde arbeid. Zij kunnen daarvoor ook een wat hogere vergoeding krijgen. Differentiatie in vergoedingen voor penitentiaire arbeid was evenwel ook al mogelijk voor de invoering van het stelsel van promoveren en degraderen. Zoals hierboven aan de orde kwam, is het niet de verwachting dat gedetineerden met de vergoeding die zij ontvangen voor de penitentiaire arbeid al hun schulden kunnen aflossen. Uiteraard is het wel mogelijk dat zij een deel van de vergoeding daarvoor aanwenden. Met betrekking tot het werken aan schulden merk ik nog op dat gedetineerden ook in het basisprogramma aan hun schulden kunnen werken.

Ten aanzien van arbeid tijdens het arrestantenregime merk ik naar aanleiding van de vraag van deze leden daarnaar graag op dat het – in verband met het op een efficiënte en effectieve wijze kunnen organiseren van arbeid – niet mogelijk is om arbeid ook aan te bieden voor arrestanten. De reden daarvoor is dat de meerderheid van de arrestanten korter

dan veertien dagen in de inrichting verblijft. Het inrichten van arbeid voor een dergelijk korte duur leidt tot onwenselijk hoge kosten voor DJI en is ook niet effectief. Met invoering van het arrestantenregime stromen arrestanten die langer in de inrichting zullen verblijven na acht weken door naar een gewoon regime met arbeid.
In mijn brief van 19 januari 2015 (*Kamerstukken II* 2014/15, 24 587, nr. 613) heb ik, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, op verzoek van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, de laatste ontwikkelingen geschetst bij de implementatie van het Masterplan DJI. In deze brief ben ik ook ingegaan op het toetsingskader dat is ontwikkeld in het kader van het systeem van promoveren en degraderen, waarnaar deze leden vroegen. Over het systeem van promoveren en degraderen houdt DJI iedere zes weken expertmeetings in het hele land. Naar verwachting zal op basis van deze meetings in het voorjaar van 2015 een interne evaluatie beschikbaar zijn, waarin verbetervoorstellen zijn opgenomen die kunnen leiden tot aanpassing van het toetsingskader.
Deze leden vroegen wat de stand van zaken is ten aanzien van het aantal klachten in verband met het promoveren en degraderen, alsmede de driehonderddrieënzeventig niet behandelde klachten naar aanleiding van de uitspraak van het gerechtshof te Den Haag van 16 december 2014 (ECLI:NL:GHDHA:2014:3961).
Zoals aangegeven in mijn brief van 30 juni 2014 (*Kamerstukken II* 2013/14, 24 587, nr. 588) is het systeem van promoveren en degraderen met een basisprogramma en een plusprogramma ingevoerd door middel van een wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden (Rspog) in combinatie met het aanwijzen van reguliere gevangenissen als «inrichtingen met een regime van beperkte gemeenschap». Tegen de invoering van dit systeem is een groot aantal gedetineerden in bezwaar en beroep gekomen, hetgeen niet ongebruikelijk is bij grote veranderingen. De invoering van dit nieuwe systeem heeft geleid tot diverse juridische procedures bij zowel de RSJ als de civiele rechter in kort geding. De voorzieningenrechter van de rechtbank te Den Haag heeft op 24 juni 2014 geoordeeld dat het dagprogramma van gepromoveerden in strijd is met de Penitentiaire beginselenwet vanwege de (vermeende) afschaffing van het regime van algehele gemeenschap in normaal beveiligde inrichtingen. Tegen deze uitspraak is de Staat in appel gegaan. In lijn met het betoog van de Staat heeft het gerechtshof te Den Haag op 16 december 2014 geoordeeld dat er ter zake geen rol is voor de civiele rechter; eisers hadden zich tot de RSJ moeten wenden. Als gevolg hiervan heeft het gerechtshof de uitspraak van de voorzieningenrechter vernietigd en de eisers in eerste aanleg alsnog niet-ontvankelijk verklaard in hun vordering. Blijkens zijn uitspraak van 24 november 2014 (zaaknummers 14/3363/GA en 14/3392/GA) acht de RSJ het gebruik maken van beperkte gemeenschap in het kader van het systeem van promoveren en degraderen niet in strijd met de Penitentiaire beginselenwet. Mijn conclusie is dan ook dat er geen aanleiding is om te stoppen met het systeem van promoveren en degraderen. Dat neemt niet weg dat ik eraan hecht dat er een eenduidige wettelijke basis komt voor dit systeem. Ik ben dan ook voornemens om dit te regelen bij nota van wijziging bij het reeds bij uw Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Pbw en enkele andere wetten in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen (Kamerstukken 33 844; hierna: wetsvoorstel aanpassing beginselenwetten). Zie daarover ook mijn brief van 21 november 2014 (*Kamerstukken II* 2014/15, 24 587, nr. 608, blz. 7 e.v.)
Deze leden vroegen verder wat een gedetineerde in zowel het basisprogramma als het plusprogramma maximaal per week kan verdienen. Gedetineerden verdienen doorgaans € 15,20 per week, met een maximale toeslag van 100% (waardoor hun vergoeding oploopt tot € 30,40 per week). Op dit moment is een nieuwe Loonregeling in voorbereiding. In die regeling wil ik het basisloon in het plusprogramma verhogen en alleen

betalen op basis van gewerkte uren. Ik heb er vertrouwen in dat met deze aanpassingen gedetineerden beter gemotiveerd worden om te werken en dat dit ook leidt tot betere kwaliteit van het geleverde werk. Ik kan dit dan ook belonen met een hogere vergoeding. Ik ben voornemens deze regeling in te voeren op het moment dat de bepaling inzake de penitentiaire arbeid overeenkomstig mijn het voorstel in mijn brief van 21 november 2014 (*Kamerstukken II* 2014/15, 24 587, nr. 608, blz. 7 e.v.) is aangepast. Hierin zal worden voorzien middels de hierboven genoemde in te dienen nota van wijziging bij het wetsvoorstel aanpassing beginselenwetten.
Ter beschikking gestelden, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, kunnen ongeveer € 0,50 verdienen met arbeid. Zij kunnen ongeveer twintig uur in de week werken. Voor zover de tbs'er in het kader van hun behandeling arbeidstherapie ontvangt, ontvangen zij daarvoor geen vergoeding. In plaats daarvan wordt door DJI zak- en kleedgeld verstrekt aan verpleegden die in een forensisch psychiatrisch centrum (fpc) verblijven. Wanneer een verpleegde geen inkomen heeft, ontvangt hij zak- en kleedgeld waarvan de hoogte door de Minister van Veiligheid en Justitie, bij besluit, wordt bepaald. Met ingang van 1 januari 2015 is dit bedrag vastgesteld op ongeveer € 65 per maand. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat (volledig ontoerekeningsvatbare) verpleegden ook tijdens hun verblijf in het fpc uitkeringsgerechtigd zijn.
Deze leden stelden voorts enkele vragen over de situatie in Duitsland en Denemarken. Voor de wijze waarop de penitentiaire arbeid in die landen is vormgegeven en mijn reactie op het feit dat in Duitsland alleen een bijdrage wordt gevraagd van gedetineerden met, kort gezegd, een inkomen, verwijs ik deze leden graag naar mijn hierboven gegeven antwoorden op vragen daarnaar van de leden van de PvdA-fractie.
In Duitsland, zo beantwoord ik een vraag daarnaar van deze leden, gelden ten aanzien van de Haftkostenbeitrag geen afzonderlijke bepalingen voor ter beschikking gestelden (personen aan wie de Maβregeln der Besserung und Sicherung zijn opgelegd), waardoor er vanuit moet worden gegaan dat ook zij in principe een bijdrage betalen (zie §130 van het Strafvollzugsgesetz). Dit past in het Duitse systeem waarin wordt gewerkt met een geobjectiveerd Veranlassungsprinzip, het principe dat degene die de kosten veroorzaakt, daar ook voor moet betalen.

De leden van de PVV-fractie lazen dat de bijdrageplichtige ook zelf verplicht is gegevens aan te leveren die noodzakelijk zijn voor de inning van de bijdrage (zie het voorgestelde artikel 7b, vierde lid, van de Penitentiaire beginselenwet). Zij vroegen welke maatregelen worden genomen indien de bijdrageplichtige deze gegevens niet, of niet volledig verstrekt.
In antwoord op deze vraag verduidelijk ik graag dat de Justitiële informatiedienst het CAK de gegevens aanlevert op basis waarvan het de hoogte van de bijdrage kan vaststellen. Voor zover de betrokkene meent dat de hoogte van de bijdrage niet goed is vastgesteld, zal hij gegevens moeten aandragen op basis waarvan zijn standpunt aannemelijk kan worden gemaakt. Verder kan de betrokkene een individuele betalingsregeling of uitstel van betaling aanvragen. Het CAK zal dan een inkomens- en vermogenstoets uitvoeren om dit verzoek te beoordelen. Daartoe kan het CAK gegevens opvragen bij de belastingdienst, het UWV en de SVB (zie de meegezonden nota van wijziging). Andere gegevens, bijvoorbeeld over overige schulden, zullen door de betrokkene zelf moeten worden aangeleverd. Het is in het belang van de betrokkene zelf om deze gegevens aan te leveren, anders loopt hij immers het risico dat zijn verzoek wordt afgewezen. Ik zie daarom geen aanleiding om op dit punt verdere maatregelen te dien aanzien te nemen. Voor zover de bijdrageplichtige onjuiste gegevens heeft aangeleverd en dit heeft geleid tot een

onterechte kwijtschelding van de resterende bijdrage, kan deze kwijtschelding ongedaan worden gemaakt.
Deze leden vroegen of het mogelijk is dat gedetineerden die van buiten geld gestort krijgen op hun rekening hiervan (een deel van) de bijdrage betalen. Zoals ik in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie reeds aangaf, is het uitgangspunt van deze regeling dat de betalingsverplichting pas ontstaat na afloop van de detentie. Een eerste reden om in principe de betalingsplicht pas na afloop van de detentie te laten ontstaan, is dat aldus gedetineerden in de gelegenheid worden gesteld een inkomen te verwerven, waarmee de bijdrage kan worden voldaan. Een tweede reden vormt de uitvoerbaarheid van de regeling. Het daadwerkelijk aantal verblijfsdagen kan in veel gevallen pas na afloop van de detentie worden vastgesteld. Dan kan bijvoorbeeld rekening worden gehouden met of de betrokkene wel of niet voorwaardelijk in vrijheid is gesteld. Verder is het onwenselijk om voorafgaande aan of tijdens de detentie bij iedere gedetineerde een inkomens- en vermogenstoets uit te voeren om te kijken of zij mogelijk al tijdens de detentie kunnen betalen. Immers, dit zal een forse verhoging van de uitvoeringslasten met zich meebrengen, terwijl op voorhand reeds vast staat dat slechts een beperkt deel van de gedetineerden in staat zal zijn tijdens de detentie al een deel van de bijdrage af te lossen.
Voor het antwoord op hun vraag waarom niet is voorzien in een regeling om de bijdrage via de penitentiaire arbeid te verhalen, verwijs ik deze leden kortheidshalve graag naar mijn hierboven gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie.
Ook ten aanzien van levenslanggestraften, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, zal het maximumbedrag van € 11.680,– gelden. Gelet op het uitgangspunt dat de bijdrage pas na afloop van de detentie zal worden geïnd, ligt het niet in de lijn der verwachting dat de levenlanggestraften hun bijdrage zullen voldoen.

De leden van de D66-fractie merkten op dat het maximumbedrag van € 11.680,– geldt per detentieperiode. Zij vroegen hoe wordt omgegaan met draaideurcriminelen, die meermaals in detentie verblijven en een veelvoud van dat gestelde maximum opbouwen, terwijl de verhaalsmogelijkheden vrijwel nihil zijn.
In antwoord op deze vraag wil ik graag vooropstellen dat de stelling van de leden van D66-fractie dat draaideurcriminelen een veelvoud van het gestelde maximum opbouwen, niet zonder meer juist is. Veel draaideurcriminelen plegen immers kleine criminaliteit, en zullen daarvoor geen (lange) vrijheidsstraf opgelegd krijgen. Verder geldt dat beleid is om zaken zoveel mogelijk te voegen, zodat slechts één straf wordt opgelegd. Ook is beleid om, in gevallen waarin er meerdere straffen zijn opgelegd, deze zo veel mogelijk achter elkaar ten uitvoer te leggen. In deze gevallen zal er dus sprake zijn van één detentieperiode. Verder merk ik graag op dat dit wetsvoorstel voorzieningen bevat in gevallen waarin de financiële positie van de bijdrageplichtige beperkt is. Hierboven in deze nota ben ik reeds op deze maatregelen ingegaan. Met deze voorzieningen kan niet alleen voorkomen worden dat de bijdrage leidt tot (verdere) sociale problemen, maar ook dat geen invorderingskosten worden gemaakt wanneer de betrokkene niet *kan* betalen. Verder hebben bijvoorbeeld de betalingsregeling en de deelname aan de minnelijk schuldsanering tot gevolg dat de bijdrage toch (deels) geïnd kan worden.
Deze leden vroegen hoe een eventuele afwezigheid van een adres van een (ex-)gedetineerde wordt ondervangen in het incassoproces.
In antwoord op deze vraag wil ik graag vooropstellen dat DJI in het kader van de re-integratie van ex-gedetineerden aan het begin en het einde van de detentie contact opneemt met de gemeente van herkomst respectievelijk terugkomst om de detentie en de (vermoedelijke) datum van invrijheidsstelling te melden. Gedetineerden met een detentieduur van

twee maanden of langer, dienen ingeschreven te worden op het adres van de penitentiaire inrichting (indien een briefadres buiten de inrichting niet geregeld kon worden). Bij de invrijheidsstelling zal de ex-gedetineerde een adreswijziging moeten doorgeven. Wanneer dat niet gebeurt, dan staat hij bij geen enkele gemeente ingeschreven en zal hij als VOW (vertrokken onbekend waarheen) in de Basisregistratie personen (Brp) worden opgenomen. Bij het ontbreken van een adres monitort het CAK de adresgegevens van de bijdrageplichtige.
De beschikking, zo beantwoord ik de vraag van deze leden binnen welke termijn na afloop van detentie de bijdrage moet worden voldaan, wordt verzonden uiterlijk drie maanden nadat de betrokkene in vrijheid is gesteld. De bijdrage moet binnen zes weken nadat de beschikking is ontvangen zijn voldaan. Binnen deze termijn van zes weken kan de bijdrageplichtige een betalingsregeling treffen (ingaan op standaardbetalingsregeling of verzoeken om een individuele betalingsregeling) of uitstel van betaling aanvragen. De volledige bijdrage moet dan volledig zijn voldaan na afloop van de betalingsregeling of de termijn waarover de betrokkene uitstel heeft gekregen.
Het CAK kan bij de beslissing om een betalingsregeling te treffen of uitstel van betaling te verlenen, wel degelijk rekening houden met schulden van de bijdrageplichtige. De bijdrageplichtige moet dan wel aannemelijk maken dat hij schulden heeft. Het is dus niet zo, zo beantwoord ik de vraag van deze leden daarnaar, dat voor deze regeling alleen het inkomen van de betrokkene relevant is.
Deze leden stelden enkele vragen over de toegang tot de schuldhulpverlening. Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik deze leden graag naar de algemene inleiding en mijn hierboven gegeven antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie onder welke voorwaarden het CAK kan deelnemen aan een minnelijke schuldregeling.

De leden van de SGP-fractie vonden het begrijpelijk dat in dit wetsvoorstel een maximumbedrag is vastgesteld. Zij vroegen om een nadere onderbouwing van het bedrag van € 11.680,–. Zij wilden weten waarom is gekozen voor een maximumtermijn van twee jaar. Graag verwijs ik deze leden voor het antwoord op deze vraag naar paragraaf 4 hieronder.
Voor de keuze om de op te leggen bedragen in een algemene maatregel van bestuur op te nemen, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, is aangesloten bij de vormgeving van diverse andere regelingen die zien op een bijdrage aan een verblijf. Aanvankelijk was voorzien om ook het maximumbedrag op te nemen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, heb ik dit voornemen evenwel heroverwogen. Het maximumbedrag vind ik van dusdanig groot belang, dat ik ervoor heb gekozen dit bedrag in het wetsvoorstel zelf op te nemen.
De vergoeding voor de aanmaning – een soort administratiekosten –, zo kan ik deze leden bevestigen, valt niet onder het maximumbedrag van 11.680,–. Overigens bedragen deze administratiekosten slechts € 7,– bij een schuld van minder dan € 500,–, en € 15,– bij een schuld van meer dan € 500,–.
Deze leden vroegen naar het soort inkomen van gedetineerden en de hoogte hiervan. Blijkens de derde monitor Nazorg ex-gedetineerden van het WODC had in 2010 bij aanvang van de detentie 38,1% van de gedetineerden een inkomen uit arbeid, 33,4% had een bijstandsuitkering, 16,7% een WIA of Wajong-uitkering en 4,1% een AOW uitkering en/of pensioen. 1,1% van de gedetineerden had bij aanvang van de detentie een inkomen uit een eigen bedrijf, 2,7% ontving studiefinanciering en 3,8% van de gedetineerden had een inkomen uit andere bron. Helaas zijn ons geen gegevens bekend over de hoogte van dit inkomen. De meeste van deze inkomstenbronnen zullen vervallen bij de aanvang van de detentie. Banen zullen ophouden en uitkeringen worden stopgezet. Het is daarom

niet reëel te verwachten dat gedetineerden de bijdrage tijdens detentie (geheel) kunnen voldoen. Vandaar dat in dit wetsvoorstel tot uitgangspunt is genomen dat de bijdrage pas na afloop van de detentie zal worden geïnd. Dit is vastgelegd in het meegezonden uitvoeringsbesluit.
Het CAK, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, zal op basis van de gegevens over inkomen en vermogen beslissen over betalingsregelingen, uitstel van betaling en de inzet van invorderingsmiddelen. Er zullen geen invorderingsmiddelen worden ingezet ten aanzien van bijdrageplichtigen die niet *kunnen* betalen. Hierdoor worden hoge invorderingskosten voorkomen.
Terecht vroegen deze leden aandacht voor het feit dat in dit wetsvoorstel – anders dan de memorie van toelichting doet vermoeden – niet is geregeld dat het CAK gegevens bij de belastingdienst kan opvragen. De met deze nota naar aanleiding van het verslag meegezonden nota van wijziging voorziet in een grondslag voor deze gegevensverstrekking.
Dat de beschikking pas na afloop van de detentie wordt verzonden, zo beantwoord ik een vraag van deze leden daarnaar, wordt opgenomen in het uitvoeringsbesluit. Daarvoor is gekozen in verband met de overzichtelijkheid; aldus zijn alle voorschriften met betrekking tot het inningsproces opgenomen in de algemene maatregel van bestuur.

4. Financiële consequenties

Zoals in de algemene inleiding aangegeven heb ik mij, in verband met de leesbaarheid van deze nota naar aanleiding van het verslag, veroorloofd de vragen die zijn gesteld door de verschillende fracties over de op te leggen bedragen, de inningspercentage en de te behalen opbrengsten te beantwoorden in deze paragraaf. Ik zal met de vragen die in eerdere paragrafen in het verslag zijn gesteld, beginnen. Vervolgens zal ik de nog resterende vragen die in paragraaf 4 van het verslag van Uw Kamer zijn gesteld, beantwoorden.

De leden van de SP-, de PvdA-, de CDA-fractie vroegen hoe tot het bedrag van € 16,– en de maximumbijdrage van € 11.680,– is gekomen. Naar deze maximumbijdrage werd eveneens gevraagd door de leden van de PVV- en de SGP-fractie. De leden van de SP- en de PvdA-fractie vroegen hoe rekening is gehouden met de neveneffecten van deze regeling. De leden van de CDA-fractie vroegen naar de inningspercentages en de haalbaarheid van de opbrengst van € 7 mln. De leden van de PVV- en de SP-fractie vroegen om een nadere onderbouwing van dit bedrag. Graag beantwoord ik deze vragen in onderlinge samenhang als volgt.
In het Regeerakkoord is een indicatie gegeven van de mogelijke hoogte van de eigen bijdrage voor verblijf, te weten € 12,50 per dag. Volgens experts hoort bij een dergelijke eigen bijdrage een inningspercentage tussen de 12% en 32%. Met die bandbreedte is berekend dat een opbrengst te verwachten valt van tussen € 2 en € 7 mln. Omdat ik conform de opdracht van het Regeerakkoord streef naar een opbrengst van € 7 mln, heb ik gezocht naar een variant waarbij ik verwacht dat er meer zekerheid bestaat over die opbrengst van € 7 mln. Experts hebben aangegeven dat hogere bedragen dan € 12,50 kunnen leiden tot lagere inningspercentages. Bij de door mij gekozen variant, waarbij € 16 per dag opgelegd wordt, hoort in de tabel – zoals in de impactanalyse opgenomen – een bescheiden inningspercentage van 14%. Naar de haalbaarheid van dat percentage is geen nader onderzoek gedaan, maar het is zodanig laag gekozen dat ik dat geenszins irreëel acht, ook rekening houdend met tweede orde effecten die als zodanig niet kwantificeerbaar zijn. De verwachte opbrengst van € 7 mln betreft de netto-opbrengst. De kosten die het CAK en de Justitiële informatiedienst – die gegevens bij het CAK zal gaan aanleveren – maken voor de uitvoering van zowel dit wetsvoorstel als het wetsvoorstel bijdrage kosten strafvordering en

slachtofferzorg (Kamerstukken 34 067) (ongeveer € 5 mln), zijn op de (totale) opbrengst dus al in mindering gebracht.
In dit wetsvoorstel is een maximum aan de te betalen bijdrage gesteld, die erop neerkomt dat gedetineerden over een periode van maximaal twee jaar een bijdrage betalen. Daarvoor is gekozen gelet op de over het algemeen beperkte financiële positie van gedetineerden. Door de verlening van de maximale termijn ten opzichte van het Regeerakkoord van een half jaar naar twee jaar wordt meer recht gedaan aan de duur van het genoten verblijf. Met een maximumtermijn van zes maanden betalen langgestraften een bijdrage die niet of nauwelijks hoger is dan de bijdrage die kortgestraften (personen die zes maanden of korter in detentie verblijven) betalen. Met de verlenging van de termijn wordt bereikt dat langgestraften een hogere bijdrage betalen dan kortgestraften.

De leden van de PVV-fractie hebben gevraagd naar hoe hoog de kosten voor het verblijf in een justitiële inrichting zijn en wat het verschil is tussen de door de overheid gemaakte kosten en de te innen bijdrage.
In antwoord daarop stel ik voorop dat er verschillende «soorten» inrichtingen zijn en dat de kosten voor het verblijf verschillen per soort inrichting. In 2015 kost een dag detentie in een penitentiaire inrichting gemiddeld € 240,– per dag. Voor een forensisch psychiatrisch centrum (fpc), waar tbs-gestelden verblijven, geldt een gemiddelde prijs per dag van € 528,–. De gemiddelde prijs in een justitiële jeugdinrichting bedraagt € 606,–.
In beginsel betalen alle gedetineerden een bijdrage aan hun verblijf; in dit wetsvoorstel wordt enkel een uitzondering gemaakt voor vreemdelingen die niet op strafrechtelijke titel in de inrichting verblijven en personen die voorlopig gehecht zijn geweest en die vervolgens niet worden veroordeeld voor een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan. Eveneens is geen bijdrage verschuldigd indien reeds op een andere wijze in een bijdrage aan de kosten is voorzien. Ik verwijs voor dit laatste naar de met deze nota naar aanleiding van het verslag meegezonden nota van wijziging. Dit houdt ermee verband dat voor de kosten voor personen die op andere titel in de inrichting verblijven al bijdragen gelden. De hoogte van de kosten per dag zijn gemiddeld voor alle gedetineerden even hoog; er bestaat geen onderscheid in kosten per dag voor lang- en kortgestraften. De totale kosten die de staat uitgeeft aan een gedetineerde zijn afhankelijk van de duur van de detentie. Het verschil tussen de door de staat gemaakte kosten en de door de gedetineerde betaalde bijdrage komt in 2015 neer op (240–16=) € 224,– per dag, met dien verstande dat wanneer de duur van de detentie de twee jaar te boven gaat, de staat alle kosten voor de verblijfsdagen die deze duur te boven gaan, betaalt.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar het netto-effect van de betalingsregeling voor de te verwachten opbrengsten.
Mijn antwoord op deze vraag luidt dat een betalingsregeling tot gevolg heeft dat de inning gespreid over meerdere termijnen verloopt. Het heeft dus effect op het ritme waarin de inning verloopt, maar niet op het uiteindelijke nettoresultaat. Het zou zelfs een licht positief effect kunnen hebben op het netto te innen bedragen, omdat een meer flexibele wijze van betaling wordt aangeboden.

Ook ten aanzien van een verleend uitstel van betaling, zo beantwoord ik een vraag daarnaar van de leden van de CDA-fractie, geldt dat dit in principe geen gevolgen heeft voor de netto-opbrengsten van deze regeling. Immers, de betaling – en daardoor de opbrengsten – worden uitgesteld, maar niet afgesteld. Relevant in dit kader is de nieuwe voorgestelde kwijtscheldingsbevoegdheid. Uitstel van betaling wordt slechts verleend in die gevallen waarin de betrokkene de bijdrage in het geheel niet kan betalen. Het zal in beginsel gaan om personen wier

inkomen de beslagvrije voet niet te boven gaat. Wanneer deze personen gedurende vijf jaar uitstel van betaling hebben gekregen (geen betalingen hebben verricht), komen zij in aanmerking voor kwijtschelding indien niet aannemelijk is dat zij op enig moment betalingen zullen gaan verrichten. Met andere woorden, de bijdrage wordt kwijtgescholden aan personen die deze naar verwachting ook in de toekomst niet kunnen betalen. Omdat de bijdrage bij deze personen ook zonder de kwijtschelding niet geïnd zou worden, heeft dit geen invloed op de te behalen opbrengsten.

De leden van de CDA-fractie vroegen verder in hoeverre de opbrengsten van dit wetsvoorstel (in)direct terugvloeien naar de beschikbare geldelijke middelen van de justitiële inrichtingen.
De opbrengsten van dit wetsvoorstel zijn taakstellend aan de ontvangstenzijde van de begroting verwerkt; zij vloeien terug naar de algemene middelen van het ministerie. Vanuit deze algemene middelen gaat onder meer geld naar DJI en de justitiële inrichtingen. Overigens merk ik op dat de justitiële inrichtingen geen extra werk krijgen als gevolg van dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel heeft immers niet tot gevolg dat er meer personen in justitiële inrichtingen terechtkomen. Ook zijn de justitiële inrichtingen niet betrokken bij de vaststelling en inning van de bijdrage, waardoor ook in dat opzicht geen werklasten uit dit wetsvoorstel voor de justitiële inrichtingen volgen.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe het hierboven genoemde bedrag dat gedetineerden wekelijks kunnen verdienen, zich verhoudt tot de bijdrage van € 16,– per dag en of hierdoor de schulden van de gedetineerde tijdens de detentie niet zullen oplopen. De leden van de SP-fractie hebben een soortgelijke vraag gesteld. In reactie op deze vraag stel ik graag voorop dat de beschikking waarin de bijdrage voor detentie wordt opgelegd pas wordt verzonden nadat de betrokkene in vrijheid is gesteld. Op dat moment ontstaat pas een betalingsverplichting en – wanneer aan deze betalingsverplichting niet wordt voldaan – een schuld. Er is bewust voor gekozen om de betalingsverplichting pas te laten ontstaan na afloop van de detentie om de gedetineerde in de gelegenheid te stellen een inkomen te verwerven waarmee de bijdrage ook voldaan kan worden.

Dan kom ik nu toe aan de beantwoording van de resterende vragen zoals die in paragraaf 4 van het verslag van Uw Kamer zijn gesteld.

Voor het antwoord op hun vraag naar de bevordering van recidive door schulden, verwijs ik de leden van de PvdA-fractie graag naar de algemene inleiding bij deze nota naar aanleiding van het verslag.
Met betrekking tot het aantal extra bezwaar- en beroepszaken, waarnaar deze leden vroegen, heeft het CAK in de uitvoeringstoets een inschatting gemaakt. Het CAK gaat er vanuit dat in 0,75% van de gevallen bezwaar wordt aangetekend, waarvan 5,5% tot een beroep bij de bestuursrechter leidt (zie bijlage 2 bij *Kamerstukken II* 2014/15, 34 067, nr. 5, blz. 23). Deze percentages zien op zowel dit wetsvoorstel als het wetsvoorstel dat voorziet in een bijdrage aan de strafvordering en slachtofferzorg (Kamerstukken II 34 067). Deze cijfers staan in geen verhouding tot de verwachte jaarlijkse opbrengst van deze wetsvoorstellen (€ 65 mln).

De leden van de SP-fractie vroegen of dit wetsvoorstel extra werklasten voor gemeenten, nazorg en reclassering tot gevolg hebben.
Voor de reclassering, zo beantwoord ik deze vraag, zal gelden dat de inzet van de reclassering niet toe- of afneemt met dit wetsvoorstel. Het reclasseringstoezicht bestaat uit controle en begeleiding en spitst zich toe op de specifieke risico's en gedragingen van de ondertoezichtgestelde. Deze taak verandert niet met de invoering van de bijdrage.

Zoals in paragraaf 1 naar aanleiding van een vraag het CDA reeds aan de orde kwam, heeft de vertegenwoordiger van DJI tijdens het rondetafelgesprek op 18 december 2014 aangegeven dat hij niet verwacht dat het wetsvoorstel gevolgen heeft voor (de werkzaamheden van) DJI. DJI heeft geen taak bij de uitvoering van dit wetsvoorstel. De bijdrage zal betrokken worden bij reeds bestaande programma's voor gedetineerden met schuldenproblematiek.
Met betrekking tot de schuldhulpverlening merk ik graag op dat op voorhand niet is te zeggen of deze wetsvoorstellen tot een extra druk bij gemeenten leiden voor bijzondere bijstand of bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. Ik heb toegezegd om de mogelijke impact van deze wetsvoorstellen op de gemeentelijke schuldhulpverlening te gaan monitoren in de vijfde monitor Nazorg van het WODC.
Deze leden vroegen hoeveel personen na twee jaar nog vastzitten. Uit het rapport *Gevangeniswezen in getal 2009–2013* van DJI blijkt dat in 2013 3.521 personen in detentie verbleven wier gevangenisstraf twee jaar of langer duurde. Het grootste deel daarvan (1.313 veroordeelden) verblijft tussen de twee en drie jaar in detentie. Bij deze cijfers moet bedacht worden dat deze personen – anders dan kortgestraften –, omdat zij meerdere jaren vastzitten, over meerdere jaren terugkomen in de cijfers. Zij gaan evenwel niet meer betalen voor hun verblijf dan het maximumbedrag. Het genoemde aantal wijkt dus af (is groter) van het aantal personen aan wie in een bepaald jaar een gevangenisstraf van twee jaar of meer is opgelegd en kan dus niet vergeleken worden met de 4% van de gevallen waarnaar deze leden verwezen, omdat het daarbij ging om het aantal personen aan wie in eerste aanleg een gevangenisstraf van drie jaar of meer werd opgelegd. Voor dit wetsvoorstel zijn overigens de cijfers over gedetineerden die uit de gevangenis stromen relevanter, omdat gedetineerden pas na afloop van de detentie hun bijdrage gaan betalen. Gedetineerden die langer dan twee jaar in de gevangenis hebben verbleven, maken ongeveer 3% van de uitstromende populatie uit.
Er is, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, geen specifieke informatie beschikbaar over de inkomenspositie van kortgestraften. Voor een algemeen beeld van het inkomen van gedetineerden, kan ik deze leden verwijzen naar mijn in paragraaf 3 gegeven antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie. Daar ging ik in op de inkomensgegevens zoals die blijken uit de derde monitor Nazorg ex-gedetineerden van het WODC.
Voor het antwoord op hun vraag naar de bezwaar- en beroepsprocedures verwijs ik deze leden graag naar mijn hierboven gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de CDA-fractie vroegen vanaf welke datum in 2015 de opbrengsten uit dit wetsvoorstel zijn ingeboekt, hoe een eventueel verlate inwerkingtreding van het wetsvoorstel zich verhoudt tot de ingeboekte besparingen voor 2015 van € 37 mln en om daarbij ook in te gaan op de werking van de geschetste aanloopperiode.
De besparingen zijn ingeboekt op basis van het beoogde moment van inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen, te weten 1 januari 2015. De ingeboekte besparing van € 37 mln gaat dan ook uit van deze datum. Hierbij is reeds rekening gehouden met de aanloopverliezen die ontstaan in de eerste periode van invoering, zoals beschreven in de impactanalyse. Eventuele wijzigingen in de begroting als gevolg van verlate inwerkingtreding zullen op de hiervoor geijkte momenten in de begrotingscyclus (middels de suppletoire wetten in voor- en najaar) worden verwerkt.
Het wetsvoorstel zal, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van deze leden, zo spoedig mogelijk na de aanvaarding in de Eerste Kamer in werking treden.
Het CAK, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, wordt in het meegezonden conceptuitvoeringsbesluit aangewezen om de

bijdrageregeling uit te voeren. Reeds bij brief van 24 juli 2014 is het CAK op de hoogte gesteld van het voornemen om de instantie te belasten met de uitvoering van de regeling en is het CAK verzocht al datgene te doen wat noodzakelijk is om te uitvoering van deze taken te kunnen realiseren per de datum van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Het CAK heeft deze voorbereidingen in overleg met het ministerie voortvarend opgepakt. Ik heb er dan ook alle vertrouwen in dat het CAK in staat zal zijn de wettelijke regeling, zoals die nu voorligt, uit te voeren vanaf het moment van inwerkingtreding.

Deze leden vroegen naar de kosten die tot nu toe zijn gemaakt voor het opstellen van dit wetsvoorstel. Ik antwoord daarop dat op het departement zelf geen andere kosten zijn gemaakt dan de gebruikelijke kosten bij het voorbereiden van wetsvoorstellen. Het gaat dan om de gebruikelijke bedrijfskosten. Andere implementatiekosten, waaronder de kosten van de impactanalyse, de investeringskosten van de implementatie door het CAK en de Justitiële informatiedienst worden in totaal ingeschat (inschatting gemaakt eind februari 2015) op € 5 tot 6 mln. Deze kosten zijn voor zowel dit wetsvoorstel als het wetsvoorstel bijdrage kosten strafvordering en slachtofferzorg (Kamerstukken 34 067).

Deze leden vroegen verder op welke wijze ik voornemens ben rekening te houden met eventuele kosten van deze wetsvoorstellen die terecht komen bij gemeenten. Deze leden verwezen daarbij naar kosten voor het beroep op bijstand, bijzondere bijstand en de schuldhulpverlening.

In het Strategisch Beraad Veiligheid (SBV) van 22 september 2014 is dit punt besproken tussen de Minister van Veiligheid en Justitie en de voorzitter van de VNG. Dit wetsvoorstel heeft geen betrekking op de vraag of iemand al dan niet recht heeft op een bijstandsuitkering. Er worden ook geen wijzigingen aangebracht in de Wet sociale zekerheidsrechten gedetineerden. Op voorhand is niet te zeggen of deze wetsvoorstellen tot een extra druk bij gemeenten leiden voor bijzondere bijstand of bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. Ik heb toegezegd om de mogelijke impact van deze wetsvoorstellen op de gemeentelijke schuldhulpverlening te gaan monitoren in de vijfde monitor Nazorg van het WODC. Het WODC heeft daarvoor de gegevens van de gemeente nodig en daarom is tijdens het SBV een oproep gedaan aan de VNG om zoveel mogelijk gemeenten te vragen hun gegevens ter beschikking te stellen van het WODC. Het WODC zal hiervoor ook een format ter beschikking stellen aan de gemeenten.

Ik kan de stelling van de Afdeling advisering van de Raad van State dat de aanloopverliezen de eerste jaren (tot 2017) kunnen oplopen tot € 34 mln, bevestigen, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden. Uit de impactanalyse blijkt dat in totaal een aanloopverlies van € 34 mln kan optreden, verspreid over de eerste drie jaren van invoering. Deze tekorten zijn bij Voorjaarsnota in 2014 binnen het totaal van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie van dekking voorzien.

Voor het antwoord op hun vraag naar de bezwaar- en beroepsprocedures verwijs ik deze leden graag naar mijn hierboven gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie. In aanvulling daarop merk ik nog graag het volgende op. De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies bij dit wetsvoorstel de verwachting uitgesproken dat beide wetsvoorstellen een jaarlijkse instroom van 1.600 zaken betekenen. De Raad verwacht daardoor per saldo een structurele werklasttoename van jaarlijkse ongeveer € 300.000,–. Die verwachting is gebaseerd op de aanname dat ten aanzien van ongeveer 73% van de bijdrageplichtigen verhaal met of zonder dwangbevel zal worden genomen. Het percentage van 73% is gebaseerd op de aanname dat in alle gevallen waarin mensen niet (direct) betalen altijd invorderingsmiddelen zullen worden ingezet. Zoals hierboven reeds aan de orde kwam is daarvan geen sprake. De persoonsgerichte incassostrategie beoogt de inzet van invorderingsmiddelen zo veel mogelijk te beperken. De incassostrategie is erop gericht dat

invorderingsmiddelen slechts worden ingezet ten aanzien van personen die wel kunnen, maar niet willen betalen. Ik baseer mij daarom op de inschattingen van het CAK. Maar zelfs indien de schatting van de Raad zou worden gevolgd, dan staan de geschatte kosten van de procedures in geen verhouding tot de verwachte netto-opbrengst van deze wetsvoorstellen (€ 65 mln).

De leden van de D66-fractie vroegen naar de aanloopverliezen en hoe deze worden ondervangen in de begroting.
In de begroting, zo beantwoord ik deze vraag, wordt rekening gehouden met de aanloopverliezen die in de eerste jaren zullen optreden. De aanloopverliezen ontstaan doordat de bijdragen pas enige tijd na de invoering geïnd kunnen worden. De bijdrage voor verblijf kan immers pas geïnd worden na afloop van de detentie. Uit de impactanalyse blijkt dat in het eerste jaar van de implementatie een aanloopverlies van € 28 mln verwacht kan worden. In het tweede en derde jaar na invoering betreft dit verlies € 5 mln respectievelijk € 1 mln. Deze tekorten zijn reeds binnen het totaal van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie van dekking voorzien.

5. Adviezen

De leden van de VVD-fractie wezen op de conclusie uit het rapport van prof.mr. Tak dat er geen onmiddellijke samenhang is aangetoond tussen de betalingsplicht en de resocialisering. Mij zijn, zo beantwoord ik de vraag van deze leden, geen onderzoeken bekend waarin tot een andere conclusie wordt gekomen. Ook in het hierboven reeds genoemde zeer recente rapport *Gevangen in schuld* wordt (op blz. 8) aangegeven dat er «geen onderzoeken zijn die een directe relatie tussen problematische schulden en recidive bevestigen».
Deze leden vroegen hoe ik aankijk tegen de wel geuite angst dat deze bijdrage nadelige gevolgen zou hebben voor de eventueel aan het slachtoffer te betalen schadevergoeding.
De bijdrage, zo beantwoord ik deze vraag, houdt geen verband met een eventuele schadevergoeding die veroordeelden aan slachtoffers moeten betalen. De bijdrage voor verblijf komt dus bovenop een eventuele verplichting om een schadevergoeding aan het slachtoffer te betalen. Ik verwacht echter dat de eventuele nadelige gevolgen voor de inning van de schadevergoeding voor slachtoffers beperkt zullen zijn, om de navolgende redenen. Allereerst zijn er veroordeelden die in staat zullen zijn om beide bedragen te voldoen. Daarnaast is in het meegezonden conceptuitvoeringbesluit vastgelegd dat het CAK een inkomens- en vermogenstoets zal uitvoeren ten behoeve van het treffen van een betalingsregeling, het verlenen van uitstel van betaling en voorafgaande aan de inzet van invorderingsmiddelen. Bij deze afweging zal het CAK ook overige schulden van de bijdrageplichtige betrekken. De bijdrageplichtige zal dan wel moeten aantonen dat hij andere schulden, zoals een verplichting tot betaling van schadevergoeding aan het slachtoffer, heeft. Doordat het CAK met deze schulden rekening houdt bij het inningsproces kan worden voorkomen dat de betrokkene de schadevergoeding niet kan voldoen, omdat hij de bijdrage moet betalen.
Bovendien bestaat sinds 1 januari 2014 de mogelijkheid voor de Staat om op grond van artikel 94a van het Wetboek van Strafvordering conservatoir beslag te leggen op het vermogen van de verdachte om zeker te stellen dat een schadevergoeding aan het slachtoffer kan worden betaald.
Verder benadruk ik op deze plaats nog graag dat, voor zover de veroordeelde de schadevergoedingsmaatregel niet binnen acht maanden nadat de uitspraak onherroepelijk is geworden voldoet, slachtoffers van geweld- en zedenmisdrijven op grond van de voorschotregeling het eventueel nog openstaande bedrag van de schadevergoedingsmaatregel krijgen

uitgekeerd. Deze voorschotregeling wordt in 2016 uitgebreid tot alle delicten, met een maximumvergoeding tot € 5.000,–.

De leden van de PvdA-fractie vroegen mij op een aantal aspecten ten aanzien van de wijze waarop rekening kan worden gehouden met de draagkracht van gedetineerden nader in te gaan. Graag verwijs ik deze leden voor het antwoord op deze vraag naar de algemene inleiding, waarin ik uitgebreid op de voorzieningen die ik daarvoor heb opgenomen in dit wetsvoorstel, ben ingegaan.
Met betrekking tot de hoogte van de bedragen, merk ik op dat de bijdrage van € 16,– per dag slechts een zeer beperkt deel van de daadwerkelijk gemaakte kosten betreft. Zoals hierboven reeds aangegeven zijn de kosten voor het verblijf in een justitiële inrichting in 2015 € 240,– per dag. Daarbij komt dat de bijdrage voor een groot deel van de gedetineerden niet boven de € 500,– zal uitkomen, omdat zij korter dan een maand in een justitiële inrichting verblijven. Er is bewust voor gekozen om pas tijdens het inningsproces rekening te houden met de draagkracht van de bijdrageplichtige. Allereerst omdat ik het redelijk vind dat, gelet op het feit dat het in verhouding tot de daadwerkelijk gemaakte kosten om een zeer beperkt bedrag gaat, de bijdrage per dag voor alle gedetineerden gelijk is. Daarnaast is het zo dat ten tijde van de uitspraak van de rechter waarbij de vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt opgelegd, niet duidelijk is dat de bijdrageplichtige dit bedrag op dat moment of in de toekomst naar redelijke verwachting niet kan voldoen, al dan niet in termijnen. Omstandigheden kunnen ook veranderen. De in de algemene inleiding genoemde voorzieningen die getroffen zijn om tijdens het inningsproces rekening te houden met de financiële situatie, zorgen er juist ook voor dat rekening kan worden gehouden met de relatieve impact van de bijdrage.
Deze leden vroegen of ex-gedetineerden vergelijkbaar zijn met andere groepen in een (minnelijk) schuldsaneringstraject als het gaat om arbeidsmarktpositie of financiële positie.
Binnen de groep ex-gedetineerden is sprake van diversiteit als het gaat om hun financiële positie of de positie op de arbeidsmarkt. Hierboven in antwoord op eerdere vragen ben ik reeds ingegaan op het soort inkomen dat (ex-)gedetineerden ontvangen. Kortheidshalve verwijs ik deze leden daar graag naar. Uit de derde monitor Nazorg blijkt dat over 2008 tot en met 2010 ongeveer 70 tot 73% van de gedetineerden bij aanvang van detentie schulden heeft. Van de gedetineerden met schulden heeft ongeveer 30 tot 35% schulden groter dan € 10.000,–. Het WODC gaat in de derde monitor nazorg ex-gedetineerden eveneens in op de situatie zes maanden na detentie. Het gaat om een onderzoek onder een beperkt aantal gemeenten. De resultaten kunnen derhalve niet zonder meer gegeneraliseerd worden, maar geven wel een indicatie. In de onderzochte gemeenten heeft zes maanden na detentie nog ongeveer 40% van de ex-gedetineerden schulden die bij de gemeenten bekend zijn. Alle personen die deelnemen aan een minnelijk traject – ook personen die niet voorheen gedetineerd zijn geweest – hebben een problematische schuldenpositie.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom er in dit wetsvoorstel niet voor is gekozen aan te sluiten bij de loonregeling zoals die geldt in de zeer beperkt beveiligde inrichtingen (ZBBI's).
In de huidige loonregeling voor de ZBBI zijn de reiskosten voor het weekendverlof in de vergoeding die gedetineerden ontvangen inbegrepen. Met aftrek daarvan, bedraagt het loon in de ZBBI iets meer dan € 2,– per uur. De vergoeding wordt bekostigd vanuit de detacheringsvergoeding die werkgevers betalen aan de penitentiaire inrichting. Dit is een belangrijk verschil met de penitentiaire arbeid die wordt verricht door gedetineerden die intramuraal verblijven. Het loon van die gedetineerden

wordt door DJI zelf betaalt. Zoals hierboven in paragraaf 3 in antwoord op vragen van de leden van de VVD- en de CDA-fractie aangegeven, is het niet mogelijk de vergoeding voor penitentiaire arbeid verder te verruimen, vanwege de onevenredig hoge kosten die dit zou veroorzaken voor DJI. Voor het antwoord op hun vraag naar de vergoeding voor penitentiaire arbeid in andere landen – ik begrijp dit zo dat deze leden verwijzen naar de andere landen waarin ook een bijdrage voor verblijf geldt, te weten Duitsland en Denemarken – verwijs ik deze leden kortheidshalve graag naar mijn in paragraaf 3 gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie. In paragraaf 3 ben ik in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie ook ingegaan op de vraag in hoeverre gedetineerden tijdens hun detentie schulden kunnen aflossen. Graag verwijs ik deze leden daar kortheidshalve naar. Ik hecht eraan hier te benadrukken dat de bijdrage voor verblijf pas na afloop van de detentie zal worden geïnd. De bijdrageplichtige zal zijn bijdrage dus pas na afloop van de detentie hoeven te betalen. Aldus wordt hij in de gelegenheid gesteld een inkomen te verwerven, waarmee hij de bijdrage kan voldoen.
De achterliggende gedachte van de bijdrageregelingen in Duitsland en Denemarken, zo beantwoord ik een vraag daarnaar van deze leden, is dat het redelijk wordt geacht dat degene die de hoge kosten die met het verblijf in een justitiële inrichting gepaard gaan, veroorzaakt heeft daar ook een bijdrage aan betaalt. Over de toepassing in de praktijk van deze regelingen is helaas weinig bekend. Wel beschrijft prof.mr. Tak in zijn eerder al genoemde rechtsvergelijkende onderzoek over de bijdrageregeling in Duitsland (waaronder ook de «Haftkostenbeitrag» valt) dat daarop veel kritiek is geweest, in het bijzonder ten aanzien van de financiële haalbaarheid van de regeling en de invloed op de resocialisatie. Hij concludeert evenwel ook dat deze kritiek lijkt af te nemen. (Mede) naar aanleiding van de kritiek zijn er diverse onderzoeken in Duitsland gedaan naar de aldaar geldende bijdrageregeling. Met betrekking tot de resocialisering zijn in Duitsland verschillende onderzoeken uitgevoerd, maar uit geen van deze onderzoeken bleek van een onmiddellijke samenhang tussen de betalingsplicht en het resultaat van de resocialisering. Dit is in lijn met hetgeen hierover uit andere rapporten over het verband tussen recidive en schulden blijkt (zie ook het hierboven al genoemde rapport *Gevangen in schuld*, blz. 7–8). Met betrekking tot de opbrengsten van de regeling, concludeert een veelomvattend onderzoek naar de bijdrageregeling uit 1991 geëntamineerd door het Duitse Ministerie van Justitie, dat de bijdrageregeling «einen nachweisbaren fiskalischen Nutzen hat» en dat «eindeutig ist die Feststellung dass die Artt. 465 ff. StPO ihren Zweck erfüllen und zur Entlastung der Justizhaushalte einen Beitrag leisten». Zie ook het reeds genoemde rapport van prof.mr. Tak, blz. 34–40.
De Duitse regeling, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, is zo ingericht dat gedetineerden reeds ten tijde van hun detentie de bijdrage moeten voldoen. Vanuit dat oogpunt bezien ligt het, zoals hierboven reeds opgemerkt, wellicht voor de hand dat gedetineerden die geen inkomen hebben omdat zij buiten hun schuld om niet kunnen werken, geen bijdrage hoeven te betalen. In dit wetsvoorstel is evenwel voor een andere benadering gekozen. De oplossing waarvoor is gekozen, is dat gedetineerden pas na afloop van de detentie hun bijdrage hoeven te betalen. Op die manier worden zij in de gelegenheid gesteld een inkomen te verwerven, waarmee ze de bijdrage kunnen voldoen. Ook ex-gedetineerden die geen baan hebben (omdat zij niet kunnen werken) hebben in principe een inkomen, in de vorm van een uitkering. Deze personen uitzonderen van de bijdrage ligt daarom niet in de rede. Wel is het aangewezen, indien het inkomen beperkt is, met dat gegeven rekening te houden bij het inningsproces. Daarvoor zijn diverse voorzieningen getroffen, waarop ik in de algemene inleiding reeds uitgebreid ben ingegaan.

De leden van deze fractie wezen op de mogelijkheid in de jeugdzorg om van de inning van de ouderbijdrage af te zien, indien dit zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Dit is neergelegd in artikel 8.2.3, vijfde lid, van de Jeugdwet. Deze leden vroegen wanneer hiervan sprake is. De achtergrond van deze hardheidsclausule vormt het internationale recht, dat er in bepaalde gevallen toe noopt dat de inning van de ouderbijdrage achterwege wordt gelaten. De verdragsrechtelijke bepalingen waaraan in dit kader gedacht moet worden, zijn artikel 3 van het Internationaal verdrag voor de rechten van het kind (IVRK), waarin is bepaald dat bij alle maatregelen die genomen worden betreffende kinderen, de belangen van het kind een eerste overweging (primary consideration) vormen, en artikel 8 EVRM, dat onder meer het recht op respect voor het privé, familie- en gezinsleven waarborgt. De hardheidsclausule biedt het CAK uitdrukkelijk de mogelijkheid om conform de geldende jurisprudentie van de Raad van State op dit punt op grond van een ieder verbindende bepalingen van verdragen en volkenrechtelijke organisaties, af te kunnen zien van het innen van de (volledige) verschuldigde ouderbijdrage. Zie hierover ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, blz. 225.
Deze leden vroegen of een soortgelijke bepaling ook zal gelden voor volwassenen in justitiële inrichtingen.
Ten aanzien van gedetineerden en verpleegden heb ik, met de meegezonden nota van wijziging, voorzien in een aanvullende kwijtscheldingsbevoegdheid. Met deze kwijtscheldingsbevoegdheid kan – in combinatie met de persoonsgerichte incassostrategie, de mogelijkheden tot het treffen van een betalingsregeling en uitstel van betaling en de reeds voorziene kwijtscheldingsbevoegdheid – hetzelfde worden bereikt als met de bepaling in de Jeugdwet, namelijk voorkomen dat personen onvoldoende middelen van bestaan overhouden danwel hun leven lang een schuld hebben als gevolg van deze regeling.
Ik kan deze leden bevestigen dat de bijdrage van € 16,– ook verschuldigd is over dagen waarop de betrokkene met verlof is. Ook op die dagen moet zijn cel immers voor hem beschikbaar gehouden worden.
Deze leden vroegen naar de bijdrage die geldt voor minderjarigen die alleen in nachtdetentie verblijven. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. De titel waarop een persoon bij nachtdetentie in de inrichting verblijft is een bevel nachtdetentie bij een gedragsbeïnvloedende maatregel (zie ook artikel 8, eerste lid, onder i, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen). De bijdrageregeling is derhalve niet op hem van toepassing.
De bijdrage voor verblijf, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, is geen «straf». Hoewel niet uitgesloten is dat bijdrageplichtigen de bijdrage als een straf ervaren, neemt dat niet weg dat de bijdrage niet als zodanig is aan te merken. De grondslag voor de bijdrage is immers niet de veroordeling, maar het verblijf in de justitiële inrichting. Er is geen rechtstreeks verband met de veroordeling, maar slechts een indirect verband, aangezien het verblijf het gevolg is van een uitspraak van de rechter. Ook wanneer wordt gekeken naar de nadere factoren die op grond van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) relevant zijn om te bepalen of een maatregel is aan te merken als een straf (de aard en het doel van de maatregel, de karakterisering naar nationaal recht, de procedure die is gevolgd bij de oplegging en tenuitvoerlegging van de maatregel en de zwaarte (hoogte) ervan; zie EHRM 9 februari 1995, NJ 1995/606 (Welch), r.o. 28 en EHRM 8 juni 1995, NJ 1996/1 (Jamil), m.nt. Knigge, r.o. 31), kom ik tot de conclusie dat geen sprake is van een straf. Het doel van de bijdrage is niet punitief van aard; het gaat om de doorberekening van de kosten voor verblijf. Met betrekking tot de hoogte van het bedrag, merk ik op dat de voorgenoemde € 16,– euro per dag die in rekening wordt gebracht, bovendien slechts een zeer marginale tegemoetkoming in de daadwerkelijk gemaakte kosten

voor het verblijf (€ 240,– per dag) betreft. Verder kan, door de voorzieningen om rekening te houden met de financiële positie van de bijdrageplichtige, rekening worden gehouden met de relatieve impact van de bijdrage. In dit wetsvoorstel wordt de bijdrage als administratief aangemerkt en de gevolgde procedure van oplegging en inning is ook administratief. Tot slot is van belang dat de dwangmiddelen die opgelegd kunnen worden zich beperken tot verhaal (met dwangbevel); gijzeling is niet mogelijk.
Ook ten aanzien van de bijdrage kosten strafvordering en slachtofferzorg geldt bovenstaande. Het doel van die regeling is niet punitief van aard, de bijdragen zijn beperkt en er kan rekening worden gehouden met de relatieve impact, de regeling is naar nationaal recht als administratief aangemerkt en het is niet mogelijk gijzeling in te zetten.
Het beginsel van minimale beperkingen, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, houdt, kort gezegd, in dat alle grondrechten in beginsel ook voor gedetineerden gelden en dat inbreuken daarop slechts mogelijk zijn indien de wet daartoe een uitdrukkelijke grondslag biedt en de inbreuk noodzakelijk is voor het doel van de vrijheidsbeneming. Omdat mij niet duidelijk is op welk grondrecht de bijdrageregeling een inbreuk zou maken, begrijp ik het standpunt dat wel is ingenomen dat dit wetsvoorstel in strijd met het beginsel van minimale beperkingen zou zijn niet.
Deze leden vroegen waarom niet kan worden volstaan met herstellende voorwaarden. Ik begrijp deze vraag zo dat deze leden vroegen wat dit wetsvoorstel toevoegt aan de al bestaande mogelijkheid om als bijzondere voorwaarde een herstellende voorwaarde op te leggen, waarbij de veroordeelde verplicht kan worden tot het betalen van een schadevergoeding of een waarborgsom.
De achtergrond van de genoemde bijzondere voorwaarden is een andere dan de achtergrond van deze regeling. Bij de bijzondere voorwaarde om schadevergoeding te betalen, gaat het om het vergoeden van door het slachtoffer (of derden) geleden schade. De waarborgsom wordt geacht dienst te kunnen doen als er gegronde vrees voor herhaling bestaat. Wanneer de voorwaarden niet worden nageleefd, kan de rechter bepalen dat de waarborgsom geheel of ten dele aan de Staat vervalt. De waarborgsom is aldus een extra stok achter de deur om de voorwaarden na te leven. De herstellende voorwaarden kunnen als bijzondere voorwaarde bij een (deels) voorwaardelijke straf worden opgelegd. Het is aan de rechter om te bepalen of hij deze voorwaarde oplegt of niet. De mogelijkheden daartoe worden mede bepaald door de duur van het voorwaardelijk deel van de straf; het voorwaardelijk deel van de straf moet immers lang genoeg zijn om als stok achter de deur te kunnen fungeren voor het betalen van de herstellende maatregel. De achtergrond van dit wetsvoorstel is dat het wenselijk is dat veroordeelde een bijdrage betalen aan de kosten voor hun verblijf in de justitiële inrichting. De grondslag daarvoor vormt het genoten verblijf. De bijdrage per dag is voor iedere gedetineerde hetzelfde, wordt vastgesteld en geïnd door het CAK (namens de Minister van Veiligheid en Justitie) en komt ten goede aan de algemene middelen van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Bij de verzending van het wetsvoorstel voor consultatie (januari 2014), zo beantwoord ik de vraag daarnaar van de leden van de CDA-fractie, was een (definitieve) versie van de impactanalyse – die dateert van april 2014 – nog niet beschikbaar. De uitspraken over de financiële haalbaarheid zijn door de adviesorganen dus gedaan voordat de (definitieve) uitkomsten van de impactanalyse bekend waren. Juist om de financiële haalbaarheid van dit wetsvoorstel te onderzoeken, heb ik de impactanalyse en een uitvoeringstoets laten uitvoeren. Uit de impactanalyse blijkt dat de

begrotingsdoelstellingen gehaald kunnen worden. Ik zie dan ook geen aanleiding tot een nader onderzoek naar de financiële haalbaarheid.
Ten aanzien van de uitvoeringstoets van het CAK merk ik op dat die niet aan de Afdeling advisering van de Raad van State is gezonden. De opmerking van deze leden dat uit de documenteigenschappen van de uitvoeringstoets zou blijken dat deze voor het laatst gewijzigd is op 16 december 2014 kan ik niet plaatsen. De uitvoeringstoets van het CAK die is uitgebracht op 21 maart 2014 is exact gelijk is aan de uitvoeringstoets die op 13 januari 2015 aan uw Kamer is gezonden.
Deze leden vroegen waarom ook ter beschikking gestelden een bijdrage verschuldigd zijn. In dit wetsvoorstel wordt, zoals in paragraaf 2 in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie reeds aan de orde kwam, evenals in de Duitse regeling, uitgegaan van een *geobjectiveerd* Veranlassungsprinzip. Dit betekent dat degene die de kosten heeft veroorzaakt, deze ook voor zijn rekening moet nemen. Ook ten aanzien van ter beschikking gestelden geldt dat zij – objectief bezien – de kosten voor hun verblijf in de tbs-instelling hebben veroorzaakt. Op grond van het geobjectiveerde Veranlassungsprinzip zijn zij dan ook gehouden aan die kosten een bijdrage te betalen. Overigens merk ik op dat volledig ontoerekeningsvatbare ter beschikking gestelden aanspraak maken op een uitkering, terwijl de overheid volledig in hun levensonderhoud voorziet. Ik kom hierop nog terug. Ook vanuit dat oogpunt is het wenselijk dat zij een bijdrage aan de kosten betalen.
Uitgesloten van de bijdrage zijn ter beschikking gestelden die al een bijdrage betalen op grond van de Zorgverzekeringswet (Zvw) of de Wet langdurige zorg (Wlb; voorheen de Algemene wet bijzondere ziektekosten). Voorkomen moet immers worden dat zij twee keer betalen.
Deze leden vroegen hoeveel ter beschikking gestelden thans een bijdrage voor hun verblijf betalen op grond van de Zvw of de Wlb. Naar aanleiding van de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep, behouden ter beschikking gestelden die volledig ontoerekeningsvatbaar zijn en om die reden zijn ontslagen van alle rechtsvervolging hun aanspraak op een uitkering. Ter beschikking gestelden die een uitkering ontvangen, betalen een bijdrage aan hun verblijf in een fpc op grond van het interim-besluit forensische zorg. De bijdrage wordt in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie berekend en geïnd door een zorgverzekeraar. Op dit moment verblijven ongeveer honderdtachtig (volledig ontoerekeningsvatbare) ter beschikking gestelden in een fpc die een eigen bijdrage voor hun verblijf betalen. Met de aanvaarding en inwerkingtreding van de Wet forensische zorg, zal de grondslag voor deze bijdrage komen te vervallen. De ter beschikking gestelden zullen dan op grond van dit wetsvoorstel een bijdrage betalen.
Deze leden vroegen naar de verslavingsproblematiek bij tbs'ers. Uit onderzoek, zo beantwoord ik deze vraag, blijkt dat ongeveer 75% van de tbs'ers wordt gediagnostiseerd met een aan middelen gebonden stoornis. Dit betekent dat het percentage verslaafden onder tbs'ers hoger ligt dan binnen het gevangeniswezen, waar geldt dat gemiddeld 60% van de detentiepopulatie verslaafd is.
Op dit moment betalen alleen tbs'ers die volledig ontoerekeningsvatbaar zijn een eigen bijdrage voor hun verblijf, indien zij uitkeringsgerechtigd zijn. Voor deze personen zal met dit wetvoorstel het te betalen bedrag voor het verblijf afnemen ten opzichte van de huidige situatie. De overige tbs'ers, die verminderd ontoerekeningsvatbaar zijn verklaard en dus geen uitkering ontvangen op grond van de Wet Sociale Zekerheidsrechten gedetineerden, moeten na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel wel ook een eigen bijdrage gaan betalen. Daarbij moet bedacht worden dat een groot deel van de tbs'ers ook is veroordeeld tot een gevangenisstraf (van meer dan twee jaar), in de meeste gevallen het maximumbedrag reeds op grond van het verblijf in de penitentiaire inrichting verschuldigd is. Eerder in deze nota naar aanleiding van het

verslag – in de algemene inleiding – ben ik naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA-fractie ingegaan op de voorzieningen die worden getroffen ten aanzien van de cliënten van de SVG. Graag verwijs ik deze leden daarnaar.

Voor het antwoord op hun vraag naar het draagvlak voor deze regeling, veroorloof ik mij de leden van de D66-fractie te verwijzen naar de hierboven in paragraaf 1 gegeven antwoorden op soortgelijke vragen van de leden van de SP- en de CDA-fractie. Zoals ik daar heb aangegeven hebben zowel verschillende adviesorganen als de meeste deelnemers aan het rondetafelgesprek aangegeven het principe van dit wetsvoorstel te kunnen ondersteunen. Ten aanzien van de door de adviesorganen geuite zorgen over de resocialisatie, heb ik verschillende voorzieningen getroffen waarmee wordt voorkomen dat bijdrageplichtigen door dit wetsvoorstel in dusdanige financiële problemen komen dat daardoor andere (sociale) problemen (en daarmee mogelijk gevaar voor de resocialisering) ontstaan. Graag verwijs ik voor een beschrijving van deze voorzieningen naar de algemene inleiding.
Mijn antwoord op de vraag van deze leden of ik bereid ben de eventuele effecten van deze regeling op de recidive mee te nemen in de Recidivemonitor luidt dat het WODC in 2015 een haalbaarheidstoets zal uitvoeren naar de koppeling tussen de monitor Nazorg ex-gedetineerden en de Recidivemonitor. Zoals eerder toegezegd, zullen in de Monitor nazorg de effecten van deze regeling op de gemeentelijke schuldhulpverlening worden meegenomen.
Deze leden vroegen op grond waarvan ik de verwachting heb dat deze bijdrage door veroordeelden niet als een straf zal worden ervaren. Zoals hierboven in antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie aangegeven, acht ik niet uitgesloten dat bijdrageplichtigen de bijdrage als een straf ervaren. Dat neemt niet weg dat de bijdrage niet als een straf is aan te merken. Met dit wetsvoorstel wordt geen punitief doel nagestreefd. De regeling ziet op een administratieve bijdrage aan de kosten voor het verblijf in de justitiële inrichting.
De Nederlandse strafrechter, zo luidt mijn antwoord op een volgende vraag van deze leden, houdt bij zijn strafoplegging rekening met alle relevante omstandigheden van het geval. Ook de persoonlijke (financiële) omstandigheden van de verdachte en diens draagkracht, kunnen een factor zijn die meeweegt bij de bepaling van de strafmodaliteit en de strafmaat. Ik hecht eraan te benadrukken dat de bijdrage aan het verblijf een administratieve heffing is, die in zekere zin niet moet worden onderscheiden van bijvoorbeeld de woninglasten die een persoon zou moeten betalen. Ik ga ervan uit dat de rechter ook als zodanig met deze bijdrage zal omgaan. Tot slot is hier nog van belang dat het CAK bij het inningsproces rekening kan houden met overige schulden van de bijdrageplichtige, waaronder een nog te betalen geldboete of schadevergoedingsmaatregel. Wanneer de bijdrageplichtige aannemelijk kan maken dat hij andere schulden heeft, zal het CAK dit meewegen bij de beslissing om een betalingsregeling te treffen, uitstel van betaling te verlenen of invorderingsmiddelen in te zetten. Door al deze voorzieningen kan de relatieve impact van de bijdrage ook beperkt worden gehouden. Hierdoor is er minder noodzaak voor de strafrechter om bij de oplegging van de straf rekening te houden met de verschuldigde bijdrage.
Deze leden vroegen welke afspraken ik met gemeenten dan wel de VNG heb gemaakt om gegevens bij te houden over de schuldenpositie van ex-gedetineerden. Zoals hierboven reeds aangegeven heb ik toegezegd om de mogelijke impact van deze wetsvoorstellen op de gemeentelijke schuldhulpverlening te gaan monitoren in de vijfde monitor Nazorg van het WODC. Het WODC heeft daarvoor de gegevens van de gemeenten nodig en daarom is tijdens het SBV een oproep gedaan aan de VNG om zoveel mogelijk gemeenten te vragen hun gegevens ter beschikking te

stellen van het WODC. Het WODC zal hiervoor ook een format ter beschikking stellen aan de gemeenten. Gelet op het belang dat gemeenten zelf hebben bij het verzamelen van deze gegevens, ga ik ervan uit dat zij de gegevens ook zullen aanleveren bij het WODC.

De leden van de SGP-fractie vroegen of er niet een meer geüniformeerd stelsel van betalingsregelingen moet komen.
Met deze leden ben ik van mening dat er uniformiteit moet zijn ten aanzien van de voorwaarden waaronder een betalingsregeling wordt afgesloten en hoe deze betalingsregeling ingevuld zal worden. In het meegezonden conceptuitvoeringsbesluit is daarom vastgelegd hoe zal worden omgegaan met betalingsregelingen. Van belang is dat in eerste instantie aan iedere bijdrageplichtige een standaardbetalingsregeling zal worden aangeboden. Op grond van deze regeling moet de bijdrageplichtige de bijdrage in zes maandelijkse termijnen voldoen. Slechts wanneer uit de inkomens- en vermogensgegevens van de bijdrageplichtige blijkt dat hij ook de standaardbetalingsregeling niet kan voldoen, komt hij in aanmerking voor een individuele betalingsregeling. Het CAK zal er in principe naar streven dat de bijdrage in dat geval binnen zesendertig maanden volledig is voldaan. Voor de berekening van het maandbedrag dat de bijdrageplichtige moet betalen geldt dat de hierboven al genoemde Recofa-methode zal worden gebruikt, opdat de bijdrageplichtige voldoende middelen van bestaan overhoudt. De Recofa-methode heeft tot doel alle schuldhulpverleners het vrij te laten bedrag op dezelfde manier te laten berekenen. Bij de individuele betalingsregeling wordt maatwerk toegepast, binnen de zojuist geschetste kaders. Daarmee kan recht worden gedaan aan het uitgangspunt dat in beginsel iedereen de volledige bijdrage moet voldoen.
Deze leden stelden enkele vragen over het inkomen van gedetineerden. Op het soort inkomen ben ik in paragraaf 3 naar aanleiding van een vraag van deze leden reeds ingegaan. Kortheidshalve verwijs ik daar graag naar. Helaas zijn ons geen gegevens bekend over de hoogte van dit inkomen. De meeste van deze inkomstenbronnen zullen vervallen bij de aanvang van de detentie. Banen zullen ophouden en uitkeringen worden stopgezet. Daarom is gekozen om de bijdrage pas na afloop van de detentie te innen. Ons zijn geen gegevens bekend over het inkomen van de partners van gedetineerden.
Voor zover bekend, kennen binnen Europa Duitsland en Denemarken een bijdrageregeling. Prof.mr. Moerings sprak tijdens het rondetafelgesprek ook over Tsjechië. Over dat land zijn ons verder geen gegevens bekend. Voor de gegevens over de vergoedingen voor arbeid tijdens detentie in Duitsland en Denemarken, verwijs ik deze leden graag naar het in paragraaf 3 gegeven antwoord op een vraag daarnaar van de leden van de leden van de PvdA-fractie.
Blijkens het commentaar op het Strafvollzugsgesetz[4], zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, bedraagt de bijdrage aan het verblijf in Duitsland voor het verblijf voor gevangenen onder de achttien jaar € 138,60 per maand voor het verblijf in een eenpersoonscel. Voor andere gedetineerden bedraagt de bijdrage € 168,30 per maand voor het verblijf in een eenpersoonscel. Daarnaast betalen gedetineerden een bijdrage aan het ontbijt, middageten en avondeten, die respectievelijk € 45,–, € 80,– en € 80,– per maand bedragen. In totaal betalen gedetineerden dus een bijdrage van € 373,30 per maand, wat neerkomt op een bijdrage van tussen de € 12,– en € 12,50 per dag. In Denemarken betalen gedetineerden een bijdrage van 30 DK (ongeveer € 4,–) per dag.
Ten aanzien van de ouderbijdrage geldt, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, dat is aangesloten bij de Jeugdwet, ook voor wat betreft het niveau van de regelgeving. Omdat de ouderbijdrage voor de

[4] Schwind e.a., *Strafvollzugsgesetz. Bund und Länder. 5. Auflage*, De Gruyter Recht: Berlijn 2009.

jeugdzorg is opgenomen in het Besluit Jeugdwet, wordt de ouderbijdrage voor het verblijf in een justitiële inrichting ook in het conceptuitvoeringsbesluit opgenomen.
Deze leden stelden tot slot nog enkele vragen over het overgangsrecht. In dit wetsvoorstel, zo beantwoord ik deze vragen, is geen overgangsrecht opgenomen. Dit betekent dat uit wordt gegaan van onmiddellijke werking. De regeling is, met andere woorden, ook van toepassing op gedetineerden die op de datum van inwerkingtreding reeds in een justitiële inrichting verblijven, maar slechts voor de dagen vanaf de datum van inwerkingtreding. Over de dagen die zij voorafgaande aan de inwerkingtreding in de inrichting hebben doorgebracht, zijn zij geen bijdrage verschuldigd. Ook voor hen zal de maximale bijdrage van € 11.680,– gelden. Daarmee zijn zij een bijdrage verschuldigd over een periode die aanvangt vanaf de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel, van maximaal twee jaar.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Artikel 7b

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of op grond van het voorgestelde artikel 7b, vijfde lid, van de Penitentiaire beginselenwet ook beslag kan worden gelegd op goederen die aan een gedetineerde zijn toebedeeld in de inrichting of de rekening-courant die door de inrichting wordt beheerd, merk ik op dat dit niet aan de orde zal zijn, aangezien de bijdrage pas na afloop van de detentie zal worden opgelegd.

Artikel 7c

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie in hoeveel procent zich een van de gronden opgesomd in artikel 7c, eerste lid, onder a tot en met e, van de Penitentiaire beginselenwet zich zullen voordoen, verhelder ik graag dat het hier gaat om cumulatieve voorwaarden. Dat wil zeggen dat aan alle voorwaarden moet zijn voldaan, voordat het CAK zal participeren in een minnelijke schuldregeling. Het CAK heeft de inschatting gemaakt – over dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel bijdrage kosten strafvordering en slachtofferzorg (Kamerstukken 34 067) – dat ongeveer 60% van de bijdrageplichtigen in een minnelijk trajectbeheer – in die zin dat betalingsregelingen zullen worden getroffen of uitstel van betaling zal worden verleend – zal worden geplaatst. De aanleiding daarvoor kunnen ook andere schulden – en dus niet zozeer de bijdrage als zodanig – van de bijdrageplichtige zijn. Ten aanzien welk deel van deze personen zal gelden dat ook een minnelijke schuldregeling aan de orde zal zijn, is op dit moment geen inschatting te geven. Zoals eerder in deze nota aan de orde kwam, heb ik toegezegd de gevolgen voor de gemeentelijke schuldhulpverlening te gaan monitoren in de vijfde monitor Nazorg van het WODC.

ARTIKEL II

Artikel 10b

Voor het antwoord op hun vraag naar het vijfde lid van artikel 10b van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, verwijs ik de leden van de CDA-fractie graag naar mijn antwoord op de vraag naar het gelijkluidende artikel 7b, vijfde lid, van de Penitentiaire beginselenwet.

ARTIKEL III

Artikel 7c

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de reden waarom jeugdigen in het wetsvoorstel bijdrage kosten strafvordering en slachtofferzorg zijn uitgezonderd van de bijdrage, terwijl in dit wetsvoorstel wel is voorzien in een bijdrage aan het verblijf in de justitiële jeugdinrichting. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt.
Jeugdigen zijn in het wetsvoorstel bijdrage kosten strafvordering en slachtofferzorg (Kamerstukken 34 067) uitgezonderd van een bijdrage, omdat een bijdrage zich niet verhoudt tot het nationaal en internationaal erkende pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht. Ook in andere landen waar een bijdrageregeling geldt, zijn daarom uitzonderingen voor jeugdigen gemaakt.
De grondslag voor de ouderbijdrage in dit wetsvoorstel vormt de onderhouds- en verzorgingsplicht van ouders, zoals opgenomen in artikel 1:392 e.v. van het Burgerlijk Wetboek. Het wordt redelijk geacht dat de onderhoudsplichtige ouders bijdragen in de kosten van het verblijf wanneer deze voor rekening van de overheid komen. Deze redenering gaat niet op voor het wetsvoorstel bijdrage kosten strafvordering en slachtofferzorg, aangezien bij de kosten van de strafvordering geen sprake is van levensonderhoud. In het civiele recht gelden verder specifieke regels voor de financiële aansprakelijkheid van ouders. Daarmee zou een verplichte ouderbijdrage in alle gevallen waarin een jeugdige wordt veroordeeld niet in lijn zijn.
Het is redelijk dat degene die de kosten voor het verblijf (levensonderhoud) anders zou hebben gedragen – de gedetineerden, ter beschikking gestelde of de ouders of de jeugdige van eenentwintig jaar en ouder zelf – een bijdrage aan die kosten betaalt. De «jeugdige» van eenentwintig jaar en ouder die in een justitiële jeugdinrichting verblijft, heeft in zoverre een bijzondere positie, dat zijn bijdrage lager is dan de bijdrage die een gedetineerde moet betalen. Hij betaalt op grond van het uitvoeringsbesluit immers een bijdrage van € 131,12 per maand, hetgeen neerkomt op een bijdrage van ongeveer € 4,– per dag.

Tot slot kan ik naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie naar een evaluatiebepaling, toezeggen dit wetsvoorstel vijf jaar na inwerkingtreding te zullen laten evalueren.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok